



REMISSVAR

2023-03-17 Klimat och Näringslivsdepartementet

Remiss av: EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall, M2022/02243

Nedan följer synpunkter och kommentarer på de förslag som finns i förordningen

1. SAMMANFATTNING

Returpack ställer sig bakom grundtanken att skärpa kraven på länder och aktörer för att uppnå en bättre cirkularitet och materialåtervinning av förpackningsavfall. Retursystem med pant har visat sig vara ett av de mest effektiva sätten att uppnå cirkularitet och materialåtervinning och vi stöder förslaget om att inrätta Retursystem med pant för dryckesförpackningar i alla länder. Däremot ställer vi oss frågande till varför vissa kategorier som vin, spritdrycker och mjölkprodukter ska undantas och därmed minska de hållbarhetsmässiga konsekvenserna.

Vi ställer oss också tveksamma till många av de detaljerade kraven i förslaget, utformningen av differentiering av avgifterna, utformningen av kraven på andel återvunnet material i förpackningarna, kraven på andel återfyllbara/återanvändbara förpackningar som ska finnas parallellt med retursystem med pant samt märkningskraven. Samtidigt ställs få krav vad gäller den absolut nödvändiga kontrollen av material och förpackningar i systemet, här är det enbart egenkontroll hos producenterna som ska gälla. Allt detta kommer att bli svårt att implementera och motverkar i många fall det övergripande syftet att uppnå den fria rörligheten av varor och tjänster samt en så bra cirkularitet och materialåtervinning som möjligt.

Retursystem med pant bedrivs bäst, precis som det förslås, på nationell nivå med hänsyn tagen till de förutsättningar som varje nation har. Genom att samtidigt föreslå gemensamma europeiska regler, riskerar vi att hamna i en situation där de framsteg som har gjorts av de system som ligger längst fram avseende insamling, innovation, materialåtervinning och cirkularitet riskerar att hämmas. Vi anser det inte möjligt att bestämma enhetliga system- och förpackningskrav för alla länder i Europa, eftersom varje land arbetar utifrån sina egna specifika förutsättningar. Vi kan ställa oss bakom vissa minimumkrav men vill kunna driva kraven ytterligare för att uppnå bättre cirkularitet och hållbarhet, där så är möjligt.

2. BAKGRUND – RETURPACK OCH RETURSYSTEMET

Returpack ansvarar för det svenska retursystemet med pant för burkar och flaskor av metall och plast för konsumtionsfärdig dryck ("Retursystemet"). Retursystemet var det första i sitt slag i världen och Returpack har 40 års samlad erfarenhet att bedriva retursystem med pant. Verksamheten bedrivs i dag i enlighet med Förordningen om producentansvar för förpackningar (2022:1274) och står under tillsyn av Naturvårdsverket. Returpack är ett privat bolag som ägs av branschens aktörer - Sveriges Bryggerier (50%), Svensk Dagligvaruhandel (25%) och Livsmedelshandlareförbundet (25%).

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 det insamlade förpackningsmaterialet i Retursystemet materialåtervinns.

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 nyttillverkningen av förpackningar i ett cirkulärt kretslopp. Infrastrukturen ställer stora krav på utformning, processer och kunskande. 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.

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 korkmaterial (HDPE) för egen bearbetning och materialåtervinning, (iii) utveckling av Retursystemet för att på frivillig basis kunna ta emot förpackningar som saft och juice som tidigare 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.

3. REMISSVAR

3.1 Bakgrund och antaganden (p1 – p141)

Kommentar: Returpack har 40 års erfarenhet av att bedriva och utveckla det svenska pantsystemet tillsammans med tillverkare, materialåtervinnare, handeln och övriga intressenter. Vi håller med om att det är nödvändigt att utforma förpackningar för att uppnå optimal materialåtervinningsförmåga och att utforma riktlinjer för att kunna uppnå optimal cirkularitet och materialåtervinning. Genom kontinuerlig utveckling och innovation, har Returpack lyckats att uppnå den bästa kvaliteten av sorterade aluminiumburkar (UBC) och balade PET-flaskor i Europa. Detta har åstadkommit genom att hantera varje enskild komponent i det komplexa cirkulära materialåtervinningssystemet, inklusive genom att etablera nödvändiga förpackningskrav.

Enligt vår erfarenhet är det omöjligt att bestämma enhetliga, gemensamma förpackningskrav för alla länder i Europa, eftersom varje nationellt retursystem arbetar utifrån sina egna förutsättningar vad gäller pantmaskiner (RVM), insamlingssystem, sorteringsförmåga, process och system för materialåtervinning, och om den materialåtervunna slutråvaran ska vara livsmedelgodkänd eller inte. Returpacks målsättning är att uppnå så stor andel flaska-till-flaska och burk-till-burk återvinning som möjligt. Detta är den högsta graden av livsmedelgodkänd materialåtervinning, som kräver mycket specifika och anpassade förutsättningar för att kunna fungera. Med generella kriterier som ska gälla alla länder, är detta inte möjligt att uppnå. Exempel på detta är att den föreslagna Bilaga II inte ens täcker alla de varianter av flaskor och materialsammansättningar som måste hanteras. (p.20, 22, 25, 26,)

Differentierade avgifter beroende på andelen materialåtervunnet material kan till viss del vara en väg att gå, men för en långsiktigt hållbar materialbalans kan även höga andelar av återvunnet material försämr materialet och göra det långsiktigt obrukbart, varför även detta bör tas hänsyn till i differentieringen. (p.30)





I Returpacks erfarenhet är det av största vikt att de förpackningskrav som ställs på tillverkare för att kunna ingå i ett pantsystem också kontinuerligt kan kontrolleras av vederbörliga myndigheter och producentansvarsorganisationer. Minsta avvikelse mot ställda krav kan leda till förödande konsekvenser på hanteringen och materialåtervinningen och därför måste en producentansvarsorganisation ha befogenhet att med omedelbar verkan kunna stänga av förpackningar som ej uppfyller kraven, intill dess att de gör det. (p.51, 52, 53, 82, 94, 95, 126)

Returpack lovordar förslaget att retursystem med pant ska bli obligatoriskt för alla dryckesförpackningar av plast och metall i alla länder. Däremot ställer vi oss frågande till varför kategorier som vin, spritdrycker och mjölkprodukter ska undantas. Därmed minskar de hållbarhetsmässiga konsekvenserna. Vi på Returpack har goda erfarenheter av att inkludera just dessa kategorier i vårt Retursystem. Vi anser också att det inte är möjligt att bestämma enhetliga, gemensamma minimiregler för pantsystem för alla länder i Europa, eftersom varje nationellt retursystem arbetar utifrån sina egna förutsättningar vad gäller pantmaskiner (RVM), insamlingssystem, sorteringsförmåga, process och system för materialåtervinning, och om den materialåtervunna slutråvaran ska vara livsmedelgodkänd eller inte. (p. 102, 104, 105).

3.2 Chapter I General provisions

Article 3 Definitions

Kommentar: Returpack stöder helt definitionerna i (50) och (51) gällande Pant (Deposit) and Retursystem med pant (Deposit Return System). Det är viktigt att begreppen pant och retursystem med pant/pantsystem endast får användas i dessa sammanhang, specifikt när ett pantbelopp har tagits ut för att senare kunna återbetalas. All annan användning av dessa begrepp är vilseledande, t ex att kalla en rabatt eller rabattutbetalning för utbetalning av pant, eller att beskriva det som att "panta" förpackningsavfall/produkter om de ej ingår i ett godkänt pantsystem när dessa återlämnas i ett annat insamlingssystem där de hör hemma.

Article 4 Free movement

Article 6 Recyclable packaging

Kommentar: På en övergripande nivå ställer sig Returpack bakom den fria rörligheten för varor och tjänster. Däremot anser vi att ett ställande av gemensamma hållbarhetskrav för alla medlemsländer faktiskt kommer att motverka syftet med den fria rörligheten samt med att uppnå högsta möjliga målsättningar för hållbarhet, cirkularitet och materialåtervinning.

Vi håller med om nödvändigheten att förpackningar utformas för att uppnå optimal materialåtervinningsförmåga och att ställa krav för att uppnå optimal cirkularitet och materialåtervinning. Genom kontinuerlig utveckling och innovation, har Returpack lyckats att uppnå den bästa kvaliteten av sorterade aluminiumburkar (UBC) och balade PET-flaskor i Europa. Detta har åstadkommit genom att hantera varje enskild komponent i det komplexa cirkulära materialåtervinningssystemet, inklusive genom att etablera nödvändiga förpackningskrav. Enligt vår erfarenhet är det omöjligt att bestämma enhetliga, gemensamma förpackningskrav för alla länder i Europa, eftersom varje nationellt retursystem arbetar utifrån sina egna förutsättningar vad gäller pantmaskiner (RVM), insamlingssystem, sorteringsförmåga, process och system för materialåtervinning, och om den materialåtervunna slutråvaran ska vara livsmedelgodkänd eller inte.

Returpacks målsättning är att uppnå så stor andel flaska-till-flaska och burk-till-burk återvinning som möjligt. Detta är den högsta graden av livsmedelsgodkänd materialåtervinning, som kräver mycket specifika och anpassade förutsättningar för att kunna fungera. Med generella kriterier som ska gälla alla länder, är detta inte möjligt att uppnå.





Vi förslår därför att hållbarhetskraven i Artikel 5 t.o.m. Artikel 10 i detta förslag endast är minimikrav och att varje enskilt land eller ansvarig producentansvarsorganisation kan ställa ytterligare krav för att upprätthålla och ytterligare utveckla hållbarheten, cirkulariteten och materialåtervinningen i respektive land.

Article 7 Minimum recycled content in plastic packaging

Kommentar: Returpack stöder förslaget att sätta miniminivåer för materialåtervunnet material för dryckesförpackningar av plast, däremot anser vi att nivån 65% för varje förpackning och tillverkare är orealistisk och omöjlig att uppnå. Det kommer långsiktigt helt enkelt inte att finnas tillräckligt med materialåtervunnet livsmedelsgodkänt material att tillgå för alla tillverkare i alla länder. Sverige är förmodligen den mest avancerade och utvecklade marknaden i världen när det kommer till att använda materialåtervunnet material för dryckesflaskor. Den materialåtervunna andelen per flaska varierar mellan 0-100%, med ett genomsnitt idag på 50%. Vi strävar efter att hantera materialet så mycket som möjligt i ett cirkulärt closed-loop-system, men givet förluster i produktion, insamling och materialåtervinningsprocessen är det maximala utfallet av materialåtervunnet livsmedelsgodkänt material 70%. En del av det materialåtervunna materialet används också för andra applikationer, vilket innebär att den tillgängliga andelen blir ytterligare lägre. När vissa tillverkare, redan idag använder upp till 100% materialåtervunnet material i sina flaskor, vilket i sig inte är en långsiktigt hållbar nivå, innebär det att tillgängligt material för övriga tillverkare blir ännu lägre, vilket då i sin tur hindrar övriga tillverkare att nå 65% för sina produkter. Returpacks rekommendation är därför att andelen materialåtervunnet material därför kan sättas max på 50% per tillverkare (och ej förpackning) för att det långsiktigt ska vara hållbart. Det förutsätter också att flasktillverkare/dryckesproducenter har förhandsrätt till att köpa allt insamlat materialåtervunnet livsmedelsgodkänt material.

Avgifter kan baseras på andelen återvunnet material för att stimulera denna användning, men måste maximeras vid 50%, för att högre nivåer inte är hållbart på längre sikt. Allt för stor inblandning av återvunnet material kan också leda till att materialkvaliteten på det återvunna materialet försämras. Det finns också andra komponenter såsom kvaliteten på det materialåtervunna materialet, etiketter, lim, korkar, flaskfärg som påverkar materialet och som bör inkluderas när avgifter sätts för att uppnå det mest hållbara materialåtervunna materialet.

3.3 Chapter III Labelling, marking and information requirements

Article 11 Labelling of packaging

Article 12 Labelling of waste receptacles for the collection of packaging waste

Kommentar: Returpack delar inte uppfattningen att ytterligare eller standardiserade märkningskrav på etiketterna kommer att leda till att insamlingen av dryckesburkar och flaskor kommer att öka. Tvärtom, kan det leda till osäkerhet med ett flertal märken på samma förpackning. Det som driver insamling av flaskor och burkar i ett Retursystem med pant är nivån på panten, tillgängligheten av insamlingsställen, enkelheten att återlämna förpackningen och återfå den erlagda panten, samt attityder och beteenden hos konsumenterna, inte den specifika märkningen på en förpackning. I Sverige är i princip alla konsumenter medvetna att de ska lämna tillbaka pantförpackningarna till pantsystemet och gör så.

3.4 Chapter IV Obligations of economic operators other than the obligations in Chapters V and VII

Article 13 Obligations of manufacturers

Artikel 56 Formal non-compliance

Kommentar: Det är nödvändigt att alla förpackningar som är tänkta att vara en del av ett Retursystem med pant testas av vad gäller uppfyllande av de uppställda förpackningskraven, innan förpackningen godkänns in i systemet.





Det är baserat på Returpacks 40 års erfarenhet av att driva retursystem med pant och att uppnå den bästa kvaliteten för materialåtervunnet material i Europa. Detta för att säkerställa att förpackningarna uppfyller ställda nödvändiga krav, fungerar i pantautomaterna och inte förstör det övriga materialet som ska materialåtervinnas. Insamling och materialåtervinning av plast är en mycket komplicerad process och även små avvikelser eller föroreningar kan få oerhörda negativa konsekvenser på kvaliteten eller till och med totalt förstöra materialåtervinningsprocessen och det materialåtervunna materialet. Det går inte att förvänta sig att alla tillverkare, importörer och distributörer ska besitta den kunskap och erfarenhet som behövs för att genomföra en certifiering, utan att Retursystemet med pant är delaktigt eller som oberoende part genomför det slutliga godkännandet.

Det ansvariga Retursystemet med pant måste också ha rätt och befogenhet att med omedelbar effekt kunna stoppa eventuella förpackningar som avviker från de uppställda förpackningskraven. Utan en sådan möjlighet, kan Retursystemet med pant inte fullfölja sitt uppdrag och de krav som enligt lagstiftning och godkännande ställs på det och kan inte förse marknaden med ett insamlat material som är av tillräckligt god kvalitet för att materialåtervinnas.

Article 26 Re-use and refill targets

Kommentar: Returpack ifrågasätter helt att producenter eller distributörer av dryckesförpackningar av plast och metall ska tvingas att sälja en viss andel i återanvända och återfyllbara förpackningar. Det finns ingen grund för att detta ytterligare skulle öka hållbarheten och minska materialåtgången, utan detta kommer enbart att leda till ytterligare komplexitet och kostnader för aktörer och konsumenter. Dessa system har ofta visat sig hållbarhetsmässigt vara ineffektiva, ett flertal livscykelanalyser finns för att påvisa detta. Redan i utgångsläget åtgår det mer material vid tillverkningen av en förpackning som ska användas/fyllas igen, då förpackningen ska tåla transporter, hantering, sortering, diskning och att fyllas igen, jämfört med en förpackning som "bara" ska materialåtervinnas. Dessutom skapar återtagandet av dessa förpackningar stora hållbarhetsavtryck, då transporter av förpackningar som i princip bara innehåller luft ska behöva hanteras, i tillägg ska förpackningarna diskas och kontrolleras vilket leder till ytterligare miljöpåverkan. Även om insamlingen av återfyllbara förpackningar teoretiskt kan hållas på en hög nivå, så måste en stor andel av förpackningarna ändå i ett senare skede sorteras ut av kvalitetsskäl vilket leder till stora hållbarhetsmässiga förluster. Erfarenhet från Sverige visar också att många returglasflaskor (som har pant), ändå slängs av konsumenterna som om det vore engångsglas, vilket ju är den sämsta av världar.

Den främsta invändningen gäller dock inte hållbarhet, utan livsmedelssäkerheten. När en förpackning lämnar ett försäljningsställe, tappas spårbarheten, och vad som görs med den tomma förpackningen av konsumenten innan den återlämnas. Den svenska erfarenheten av återfyllbara system visar att dessa förpackningar vid många tillfällen, har använts som en praktisk, men temporär förvaring av bränslen, oljor, skruvar och muttrar, sköljmedel och tvättmedel, eller andra ämnen. Konsumenterna lämnar sedan tillbaka förpackningen som då återigen ska ingå i ett livsmedelsgodkänt flöde och fyllas igen, trots att det totalt saknas spårbarhet av förpackningen och vad den har använts till. Detta är direkt farligt.

Därutöver finns det också miljökontor i Sverige idag som rekommenderar, och t o m delar ut trattar, till kommuninvånarna för att PET-flaskor ingående i Pantssystemet ska användas för att fånga upp hushållsavfall som matfett och oljor, för att sen lämnas in som farligt avfall. Detta är helt motstridigt mot nuvarande och föreslagen lagstiftning, att alla förpackningar som ingår i ett Retursystem med pant ska återlämnas till detsamma och inte användas för andra ändamål.

Slutligen skulle att krav på andel av återanvända eller återfyllbara förpackningar innebära ett stort handelshinder. Många mindre producenter eller importörer, te x mikrobryggerier, hanterar enbart en typ av förpackning, framför allt burkar, som är en idealisk förpackning för dessa produkter, lätt att fylla, lätt att samla in och materialåtervinna





med lång hållbarhet. Krav på ytterligare förpackningsformat skulle slå ut många av dessa aktörer, hindra den fria rörligheten av varor och begränsa konkurrensen.

Artikel 44 Deposit and return systems

Kommentar: Returpack lovordar förslaget att Retursystem med pant ska bli obligatoriskt för alla dryckesförpackningar av plast och metall i alla länder. Retursystem med pant har visat sig vara det överlägset bästa sättet att uppnå höga insamlingsnivåer, minimal nedskräpning och för att säkerställa att det insamlade materialet håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna förbli i det cirkulära kretsloppet för att materialåtervinnas och bli till nya flaskor och burkar.

Däremot ställer vi oss frågande till varför kategorier som vin, spritdrycker och mjölkprodukter ska undantas. Därmed minskar de hållbarhetsmässiga konsekvenserna. Vi på Returpack har goda erfarenheter av att inkludera just dessa kategorier i vårt Retursystem.

Returpack stöder också att den målsättning som sätts är ett insamlingsmål på 90% och den tydliga beräkning som anges för detta insamlingsmål. Detta är inte samma som det materialåtervinningsmål som anges för totala material i Artikel 46, som är ett mål efter processförluster. I den nuvarande svenska Förordningen om producentansvar för förpackningar (2022:1274) har dessa begrepp, insamlingsmål och materialåtervinningsmål blandats ihop varför vi i har ett angivet materialåtervinningsmål på 90%, vilket innebär att insamlingen klart måste överstiga 90%, vilket inte är bedömt som realistiskt. Returpack förslår att texten i nuvarande förordning snarast ändras till insamlingsmål.

Därutöver anser vi det olämpligt att addera ytterligare förpackningsmaterial, såsom engångs/returglas eller vätskekartong för att hanteras i ett gemensamt Retursystem, då detta kommer att leda till ökad komplexitet och resultera i sämre utfall och kvalitet av det materialåtervunna materialet på grund av korskontaminering. Däremot kan ett uppsättande av separata retursystem för dessa typer av förpackningar vara befogat.

Vi anser också att det inte är möjligt att enligt Bilaga X bestämma enhetliga, gemensamma minimiregler för pantsystem för alla länder i Europa, eftersom varje nationellt retursystem arbetar utifrån sina egna förutsättningar vad gäller pantmaskiner (RVM), insamlingssystem, sorteringsförmåga, process och system för materialåtervinning, och om den materialåtervunna slutråvaran ska vara livsmedelgodkänd eller inte.

3.5 ANNEX X Minimum requirements for deposit and return systems

Kommentar: Returpack finner det anmärkningsvärt, att det endast är det internationellt mest framgångsrika insamlingssystemet, det vill säga Retursystemet med pant, som det anses nödvändigt att lagreglera via minimikrav. Fokus borde snarare ligga på att reglera system och verksamheter som inte når upp till Retursystemens erkänt höga nivåer av hållbarhet, cirkularitet, insamling, materialåtervinning och ständiga förbättringar. 40 års erfarenhet från Sverige, samt motsvarande erfarenhet från de andra länder som har eller planerat att starta Retursystem med pant visar också på att de specifika förutsättningar som gäller i respektive land inte lämpar sig för gemensamma generella regler. Returpack förordar därför att dessa krav i sin helhet slopas i den slutliga förordningstexten.

Baserat på våra 40 års erfarenhet att driva Retursystem med pant, anser Returpack därutöver att flera av de föreslagna minimikraven dessutom kan medföra negativa konsekvenser vad gäller hållbarhet, insamling, effektivitet och kvalitet på det insamlade och materialåtervunna materialet. Specifikt vill vi kommentera följande punkter i förslaget:





(d) Minimum deposit level. Det är många samverkande faktorer som tillsammans leder till ett välfungerande Retursystem med pant. Pantnivå är en av dem, tillsammans med attityder och beteenden hos konsumenterna, tillgänglighet och lättvindighet att panta förpackningarna och återfå pantbeloppet. Att enbart fokusera på en av dessa faktorer, pantnivån, kommer inte av sig själv leda till att insamlingsmålen uppfylls och bör därför inte lyftas fram som den enda faktorn av vikt.

(f) System operator is a non-profit and independent legal entity. Returpack ifrågasätter att ett Retursystem med pant ska vara icke vinstdrivande och oberoende. Vi har framgångsrikt drivit det svenska Retursystemet med pant som en vinstdrivande organisation i 40 år. Det framgår väldigt tydligt att syftet med företagets verksamhet är att öka insamlingen av förpackningar och att förse marknaden med ett insamlat material av högsta kvalitet för att materialåtervinnas, inte för att skapa vinst till Returpacks ägare. Däremot, för att det ska vara möjligt att driva en verksamhet som är finansiellt stabil och som kontinuerligt förbättrar och utvecklar nya sätt och processer att driva ett Retursystem med pant krävs det finansiella medel för sådana investeringar och utveckling. Dessa finansiella medel kommer från bolagets vinstmedel och utan sådana finansiella resurser riskerar ett Retursystem med pant att vara underfinansierat och kan därmed inte utvecklas och förbättras. Exempel på sådan utveckling/investeringar från det svenska retursystemet med pant, för att nämna ett fåtal, är:

Investeringar i lokal materialåtervinning för att öka materialåtervinningsgraden av det insamlade materialet för att maximera hållbarhet och cirkularitet; Utveckling av nya storpantar/bulk maskiner tillsammans med pantmaskinstillverkare; Utveckling av alternativa insamlingskärl i tillägg till pantmaskinsinsamling, Digitala pantutbetalningar till konsumenter; Framtagande av förbättrade och specialiserade insamlingsfordon och insamlingsprocesser; Kontinuerliga förbättringar i Returpacks sorteringskapacitet. Det är dessa förbättringar och utveckling som har lett till att Returpack och det svenska Retursystemet med pant blivit en global ledare och definitionen av vad ett första klassens Retursystem med pant är, något som inte hade hänt i ett icke vinstdrivande företag med enda fokus på kostnadsminimering och avsaknad av utveckling.

I tillägg, är det en stor variation på intäkterna i ett Retursystem med pant genom den exponeringen som finns gentemot råvarumarknaderna för aluminium och plast och valutakurser som behöver hanteras. Vi har egen erfarenhet av svängningar på upp till 300 miljoner kronor på ett år, relaterat enbart till materialpriser. Det är omöjligt för ett Retursystem med pant att prognosticera och leverera ett exakt nollresultat. Vårt förslag är att ett Retursystem med pant ska vara vinstdrivande, men icke-vinstutdelande, för att uppmuntra nödvändig utveckling och för att kunna jämma ut resultatet mellan enskilda år.

Begreppet oberoende behöver utvecklas. Ett Retursystem med pant ska vara en egen juridisk person. Men om begreppet "oberoende" i detta sammanhang innebär ett totalt oberoende från alla intressenter ifrågasätter vi detta, då alla aktörer är beroende av varandra i det cirkulära kretsloppet och att det bland intressenterna kan finnas den bästa kunskapen om förpackningar, förpackningsutveckling, insamling och materialåtervinning till nytta för hela systemet.

(l) Obligation that final distributors should redeem deposits. Returpack ifrågasätter starkt att den inrättning som säljer en förpackning också ska tvingas att ta emot tomma förpackningar och utbetala pant. Detta är byggt på ett missförstånd att drycker konsumeras där de säljs, vilket ju inte är fallet. Ett sådant system skulle kräva att pantmaskiner installeras eller att manuella mottagningssystem byggs upp på all möjliga ställen, också att den som driver Retursystemet med pant ska hämta på alla dessa ställen. Detta är ett slöseri med kapitalinvesteringar och skulle komma att innebära logistikkedjor som är helt onödiga och är dåliga sett ur miljömässiga och hållbarhetsmässiga perspektiv. All manuell hantering bör undvikas, då de riskerar att inte uppfylla kraven om ett kontrollerat återlämnande och spårbarhet och öppna fältet öppet för fusk med förpackningar och pantutbetalningar. Bäst resultat uppnås när Retursystemet med pant sätter upp en insamling som passar väl med lokala förhållanden. Returpack har 40 års erfarenhet av att driva det svenska Retursystemet med pant. Insamlingen är baserad på pantmaskiner i fler än 3000 dagligvarubutiker tillsammans med ett 70-tal





storpantarmaskiner på kommunala återvinningscentraler. Ytterligare insamling sker vid festivaler och event, campingar, semesterorter, arenor etc. Detta är ett effektivt insamlingssystem, där konsumenten fortfarande har alla möjligheter att återlämna förpackningarna och återfå sin pant på ett lättillgängligt och enkelt sätt, samtidigt som det också är effektivt ur ett hållbarhetsperspektiv genom att minimera transporter och hantering. Effektiviteten i ett retursystem med pant ska mätas på antalet insamlade förpackningar, inte antalet insamlingsställen.

Returpack Svenska AB



Bengt Lagerman
Verkställande Direktör





Comments on Consultation

2023-03-17 Ministry of Climate and Enterprise

Consultation of: A proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, M2022/02243

Below are our opinion and comments on the proposal

1. SUMMARY

Returpack supports the intent to strengthen the requirements put upon countries and operators to achieve improved circularity and the recycling of packaging waste. Deposit Return Systems has proven to be one of the most efficient ways to achieve circularity and recycling and we support the proposal to introduce Deposit Return Systems in all countries. We question, however, why certain categories like wine, spirits and milk-based products should be exempted which will reduce the sustainability implications of the proposal.

We are also doubtful to many of the detailed requirements in the proposal, the design of the modulation of fees, the design of the requirements for minimum quantities of recycled material in the packaging, the requirements that refillable/reusable packaging will need to exist in parallel to Deposit Return Systems, the requirements for labelling. At the same time, there are very few requirements proposed regarding the absolutely necessary control of materials and packaging in the system, here only a conformity self-assessment by the producers will be required. All of this will be difficult to implement and will in many cases work against the overreaching objective to achieve the freedom of movement of goods and services and as optimal circularity and recycling as possible.

Deposit Return Systems are best run, as is proposed, on a national level considering the special circumstances in existence for each individual country. However, there is a large risk that by simultaneously proposing common European requirements, we will end up in a situation where the progress achieved by the systems at the forefront as regards to collection, innovation, recycling and circularity will be lost. We do not believe that it is possible to decide upon common system and packaging requirements for all countries in Europe, since each country works with its own specific circumstances. We can support certain minimal requirements but want to be able to drive the requirements further to achieve, where possible, even better circularity and sustainability.

2. BACKGROUND – RETURPACK AND THE SWEDISH DEPOSIT RETURN SYSTEM

Returpack is responsible for the Swedish Deposit Return System for cans and bottles of metal and plastics for ready-to-drink beverages. The Swedish Deposit Return System was the first of its kind in the world and Returpack has 40 years accumulated experience of managing Deposit Return Systems. The operation is today conducted in accordance with the Swedish Extended Producer Responsibility law (2022:1274) and is under the supervision of the Swedish Environmental Protection Agency. Returpack is a private entity and is owned by the industry – The Swedish Brewery Association (50%), The Swedish Food Retailers Organisation (25%) and The Swedish Grocery Stores Association (25%).





Returpack is actively leading the work to reach the goal of 90 percent collection rate in a cost-efficient way with as low impact on the environment as possible. Returpack ensures that the packaging materials that the company recycles is used in the production of new cans and bottles in line with the goals for the circular economy. As a matter of fact, 99,5 percent of the collected packaging material in the Deposit Return System is recycled.

What makes the Deposit Return System unique is the administration and control of the flow of incoming and outgoing payments of deposit and the control of the flow of materials. Its unique infrastructure is based on the purpose of the Deposit Return System, to ensure that the packaging material is not only collected but is also recycled to become the input material for the production of new packages in a circular loop. The infrastructure puts a great demand on the system's design, processes and knowhow. This has been achieved by Returpack through numerous larger investments, advanced systems and long-term thinking. The Swedish Deposit Return System has therefore developed continuously and has become a role model for all modern Deposit Return Systems that have started and that are now starting around the world.

Returpack is also doing a lot of development of the Deposit Return System. Returpack annually invests around SEK 100 million in fixed assets and new projects. Some examples from later years that can be mentioned are (i) investments in new sorting technologies to increase and enhance the sorting of materials, (ii) sorting of the cap material (HDPE) for inhouse treatment and recycling, (iii) developing the Deposit Return System for voluntary collection of packages for syrups and juices, previously not part of the mandatory Swedish legislation, (iv) the development of a new type of Return Vending Machines with bulk collection (the Pantamera Express, that previously did not exist in the market place, but is now placed both in the grocery trade and by Returpack at municipality recycling centres), (v) development of digital deposit payments allowing the consumers to receive the deposit amounts directly into their bank account either through bank transfer or mobile payment (Swish), (vi) the opening of unmanned deposit centres in central Stockholm and Norrköping with cash pay-out machines, and (vii) the development of smaller collection containers to be placed in central locations and parks together with local municipalities.

3. CONSULTATION RESPONSE

3.1 Background and assumptions (p1 – p141)

Comment: Returpack has 40 years of experience of managing and developing the Swedish Deposit Return System together with producers, recyclers, the trade and other parties. We agree that it is necessary to design packages to achieve optimal recycling capabilities and to design guidelines to be able to achieve optimal circularity and recycling. Returpack has managed to achieve the best quality for its sorted aluminium cans (UBC) and baled PET bottles in Europe through a continuous development and innovation of systems and processes. This has been achieved by managing each individual component in the complex circular recycling system, inclusive of establishing necessary packaging requirements.

Based on our experience it is not possible to decide upon common system and packaging requirements for all countries in Europe, since each country works with its own specific circumstances as regards to deposit return machines (RVMs), collection system, sorting capabilities, process and system for material recycling, and if the end recycled product should be food grade approved or not. The objective for Returpack is to achieve as high level of bottle-to-bottle and can-to-can recycling as possible. This is the highest degree of food grade approved recycling, which requires very specific prerequisites to work. With general criteria, mandatory in all countries, this will be impossible to achieve. Examples of this is the proposed Annex II which does not even cover all variants of bottles and material compositions that will need to be handled. (p.20, 22, 25, 26,)





Fee modulation based on the level of recycled materials could partially be a way forward, but when achieving a long-term sustainable material balance, also too high levels of recycled materials can reduce the overall quality of the material and make it long term unusable, why this should be taken into consideration in the fee modulation. (p.30)

Based on Returpack's experience it is of utmost importance that the packaging requirements that are put upon the producers to participate in a Deposit Return System also are continuously controlled by responsible authorities and the Deposit Return System itself. Any deviation from the requirements may lead to disastrous consequences in the handling and material recycling. Therefore, the Deposit Return System must have an obligation and authority to, with immediate effect, disallow any packages not fulfilling the demands, until they do. (p.51, 52, 53, 82, 94, 95, 126)

Returpack supports the proposal to introduce mandatory Deposit Return Systems in all countries for all beverage containers of plastic and metal. We question, however, why certain categories like wine, spirits and milk-based products should be exempted which will reduce the sustainability implications of the proposal. At Returpack, we have good experiences from including exactly these categories into our Deposit Return System. Also, we do not believe that it is possible to decide upon unitary, common minimal requirements for Deposit Return Systems for all countries in Europe, since each country works with its own specific circumstances as regards to deposit return machines (RVMs), collection system, sorting capabilities, process and system for material recycling, and if the end recycled product should be food grade approved or not. (p. 102, 104, 105).

3.2 Chapter I General provisions

Article 3 Definitions

Comment: Returpack fully supports the definitions in (50) and (51) regarding Deposit and Deposit Return System. It is important that the concepts Deposit and Deposit Return System only is used under these circumstances, specifically when a deposit amount has been charged to later be reimbursed. All other uses of these concepts are misleading, for example to call a rebate or a discount for a deposit repayment, or to describe a return of products/product waste, not being part of an authorized Deposit Return System, as a deposit return.

Article 4 Free movement

Article 6 Recyclable packaging

Comment: On an overall level, Returpack supports the freedom of movement of goods and services. We are, however, of the opinion that common sustainability requirements for all membership states will actually work against the objective of free movement and achieving highest possible goals for sustainability, circularity and recycling of materials.

We agree that it is necessary to design packages so they can achieve optimal recycling capabilities and to design guidelines to be able to achieve optimal circularity and recycling. Returpack has managed to achieve the best quality for its sorted aluminium cans (UBC) and baled PET bottles in Europe through a continuous development and innovation of systems and processes. This has been achieved by managing each individual component in the complex circular recycling system, inclusive of establishing necessary packaging requirements. Based on our experience it is not possible to decide upon unitary, common packaging requirements for all countries in Europe, since each country works with its own specific circumstances as regards to deposit return machines (RVMs), collection system, sorting capabilities, process and system for material recycling, and if the end recycled product should be food grade approved or not.





The objective for Returpack is to achieve as high level of bottle-to-bottle and can-to-can recycling as possible. This is the highest degree of food grade approved recycling, which requires very specific and customized prerequisites to work. With general criteria, mandatory in all countries, this will be impossible to achieve.

We therefore propose that the requirements in Article 5 through Article 10 in this proposal will be only minimum requirements and that each country or the responsible Producer Responsibility Organization can add additional requirements to maintain and further enhance the sustainability, circularity, and recycling of materials in each country.

Article 7 Minimum recycled content in plastic packaging

Comment: Returpack supports the proposal to put a minimum requirement for the level of recycled content for plastic beverage bottles, however we find the level of 65% in each package and for each supplier as unrealistic and not achievable. Long term there will simply not be enough recycled food grade material to be available for all producers in all countries. Sweden is probably the most advanced and developed market in the world when it comes to the use of recycled material for beverage bottles. Currently, the level of recycled content per bottle in the system varies between 0-100%, with an average of 50%. We strive to handle the material as much as possible in a circular closed loop system, but given losses in production, collection and the recycling process, the maximum output of recycled food grade material is 70%. Some of the recycled material is also used for other applications, which makes the available level even lower. When some producers, as already today are using up to 100% recycled material in their bottles, which by itself is not a long-term sustainable level, the remaining available recycled material for other producers will be even less, which hinders other producers to reach the 65% content for their products. Returpack's recommendation is therefore that the level of recycled content is put at a maximum of 50% per producer (and not per bottle) for it to be long term sustainable. It also requires that bottle/beverage manufacturers will have a right of first refusal to be able to purchase all available recycled food grade material.

Fees can be modulated based on the level of recycled content to stimulate this use, but will have to be maximized at 50%, because higher levels are not long term sustainable. Also, a too high level of recycled content can long term lead to that the overall quality of the recycled material diminishes, and eventually destroys it. There are also other components like the quality of the ingoing material, labels, adhesives, caps, bottle colour that affect the quality of the recycled material that should be taken into consideration and be included when fees are modulated to achieve the best possible sustainable recycled material.

3.3 Chapter III Labelling, marking and information requirements

Article 11 Labelling of packaging

Article 12 Labelling of waste receptacles for the collection of packaging waste

Comment: Returpack does not share the opinion that further or standardised labels will lead to an increase in the collection of beverage bottles and cans. On the contrary, it can lead to uncertainty with multiple labels on each package. Collection of bottles and cans in a Deposit Return System is driven by the level of the deposit, the availability of collection points, the ease to return the container and get the deposit back, and the consumer attitudes and behaviours, not the specific label on a package. In Sweden, almost all consumers are conscious that they should return their packages with deposit and do so.





3.4 Chapter IV Obligations of economic operators other than the obligations in Chapters V and VII

Article 13 Obligations of manufacturers

Artikel 56 Formal non-compliance

Comment: It is necessary that all packages that are considered to be part of a Deposit Return System are tested for the fulfilment of the packaging requirements before the package is allowed into the system. This is based on Returpack's 40 years of experience to manage Deposit Return Systems and achieving the best quality of recycled material in Europe. This is to ensure that the containers fulfil the necessary packaging requirements, works in the Return Vending Machines, and do not destroy the material that is going to be recycled. Collection and recycling of plastics is a very complicated process and even small deviations, or contaminations can result in enormous negative consequences on the quality or even totally destroy the recycling process and the recycled material. It is not to be expected that all producers, importers, and distributors should have the necessary knowledge and experience to make a self-assessment, without the involvement of the Deposit Return System or as an independent party making the final approval.

The responsible Deposit Return System must also have an obligation and authority to, with immediate effect, disallow any packages not fulfilling the demands. Without such an ability, the Deposit Return System will not be able to fulfil its mission and the requirements put upon it by legislation or approval and cannot supply the market with a collected material of good enough quality to be recycled.

Article 26 Re-use and refill targets

Comment: Returpack opposes that producers or distributors of beverage containers of plastics or metal shall be forced to sell a certain share in re-use or refill packaging. There is no justification that this would further increase sustainability and lower the use of packaging materials, on the contrary this will lead to additional complexity and costs for participants and consumers. These systems have often already proven to be inefficient from a sustainability point of view, there are several life cycle analyses to prove this. Already from start more packaging material will be used when producing a package that will be re-used/refilled since the package will have to endure transportation, handling, sorting, cleaning and to be filled again, versus a package that is "just" to be recycled. Furthermore, the collection of these packages creates a substantial negative sustainability footprint, as this adds additional transportation of packages just containing air and in addition these packages will need to be cleaned and controlled further adding to the negative footprint. Even if the collection rate, theoretically can be kept on a high level, many of these packages will in a later stage be sorted out for quality reasons.

The primary reason against this is however not the sustainability aspects, but food safety. When a package leaves the point of sale, traceability is lost and what is done with the empty package by the consumer before it is returned. The Swedish experience of refillable systems has shown that these packages on many occasions, are used as a practical, but temporary container for fuels, oils, screws and nuts, fabric softeners and detergents, or other uses. The consumer is then, at a later stage, returning the bottle to become part of a food grade approved system to be filled again, despite the fact that there is no traceability of the package and what it has been used for. This is dangerous.

Furthermore, we have in Sweden municipality environmental offices that today recommend that, and even distributes funnels to its residents, to use together with Pet bottles being part of the Deposit Return System to be used to collect household waste like grease and oil, to be collected as hazardous waste. This is completely contradictory to current and proposed legislation, where all packages in a Deposit Return System should be returned to the same system and not to be used for other purposes.





Finally, a demand on a level of re-use or refillable packages should lead to a large barrier of trade. Many smaller producers or importers, like microbreweries, can only handle one type of packaging, particularly cans, which is a perfect package for these types of products, easy to fill, easy to collect and recycle, with long durability. Demands of further packaging formats would knock out many of these producers, hinder the free movement of goods and limit competition.

Artikel 44 Deposit and return systems

Comment: Returpack supports the proposal to introduce mandatory Deposit Return Systems in all countries for all beverage containers of plastic and metal. Deposit Return Systems has proven to be the most efficient way to achieve high collection rates, minimal littering and to ensure that the collected material is of enough high quality to remain in the circular loop to be recycled to new bottles and cans.

We question, however, why certain categories like wine, spirits and milk-based products should be exempted which will reduce the sustainability implications of the proposal. At Returpack, we have good experiences from including exactly these categories into our Deposit Return System.

Returpack is also supporting that the proposed objective is a collection rate of 90%, and the clear definition how this goal is calculated. This is not the same as the recycling rate for total material described in Article 46, which is an objective after process losses. In the current Swedish legislation regarding the Extended Producer Responsibility (2022:1274), these two concepts, collection rate and recycling rate have been mixed, resulting in a recycling rate goal of 90%, which means that the collection rate needs to be significantly above 90%, which is not seen as realistic. Returpack therefore suggests that the wording in the current Swedish legislation as soon as possible is changed to collection rate.

Furthermore, we find it inappropriate to add additional packaging materials, like one way/refillable glass or beverage carton containers to be handled in one common Deposit Return System, since this will lead to increased complexity and lower output and quality of the recycled material due to cross contamination. However, introducing separate Deposit Return Systems for these types of materials could be justified.

Also, we do not believe that it is possible, in accordance with Appendix X, to decide upon unitary, common minimal requirements for Deposit Return Systems for all countries in Europe, since each country works with its own specific circumstances as regards to deposit return machines (RVMs), collection system, sorting capabilities, process and system for material recycling, and if the end recycled product should be food grade approved or not.

3.5 ANNEX X Minimum requirements for deposit and return systems

Comment: Returpack finds it remarkable, that it is only the internationally most successful collection system, i.e., the Deposit Return System, which is deemed necessary to regulate via minimum requirements. The focal point should rather be to regulate systems and operations that are not living up to the Deposit Return Systems' acknowledged high levels of sustainability, circularity, collection, recycling and continuous improvements. 40 years of experience from Sweden, and corresponding experience from the other countries that already have or are planning to start up Deposit Return Systems also prove that the specific circumstances in each country is not suited for common general rules. Returpack therefore proposes that these requirements are abolished in the final legislation.

Based on our 40 years of experience of managing the Swedish Deposit Return System, we are of the opinion that many of the proposed minimum requirements will lead to negative consequences as regards to sustainability,





collection, efficiency and quality of the collected and recycled material. Specifically, we would like to comment the following items in the proposal:

(d) Minimum deposit level. There are many factors that in combination lead to a well-functioning Deposit Return System. Deposit level is one, together with other factors like consumer attitudes and behaviours, availability and ease of returning the containers and redeeming the deposit amount. Just to focus on one of these factors, the deposit level, will not by itself lead to reaching the collection targets and should therefore not be singled out as the only important factor.

(f) System operator is a non-profit and independent legal entity. Returpack questions that a Deposit Return System should be non-profit and independent. We have successfully run the Swedish Deposit Return System as a profitable organisation for 40 years. It is clear from the company's statutes and purpose that the objective of the operation is to increase the collection of packages and to supply the market with collected materials of highest quality that can be recycled, not to make profits for the owners of Returpack. However, for it to be possible to manage an operation that is financially stable and that continuously improves and develops new ways and processes to manage a Deposit Return System, financial funds are needed for such investments and development. These financial funds come from the profits of the company, and without such financial resources a Deposit Return System risk to be underfinanced and will therefore not be able to develop and improve. Examples of such development/investments from the Swedish Deposit Return System, to mention a few, are:

Investments in local recycling capabilities to increase the level of recycling of the collected material to maximize sustainability and circularity; Development of a new type of Return Vending Machines with bulk collection together with RVM manufacturers; The development of additional collection containers as a compliment to RVM machines; Development of improved and specialised collection vehicles and collection processes; Continuous improvements of Returpacks's sorting capabilities. It is improvements and development like these that has led to Returpack and The Swedish Deposit Return System becoming a global leader and the definition of what a first-class Deposit Return System is, something that would never have happened in a non-profit organization with only a focus on minimizing the costs and a total lack of development.

In addition, there is a great variability in the revenues in a Deposit Return System because of the exposure against the raw material markets for aluminium and plastics and exchange rates that will need to be managed. We have our own experience of variations of up to SEK 300 million in just one year, related only to material prices. It is impossible for a Deposit Return System to project and deliver an exact zero-sum profit. Our proposal would therefore be that a Deposit Return System should be allowed to make profits, but be non-dividend, to promote necessary development and to be able to even out the result between single years.

The concept independent will need to be developed. A Deposit Return System should be its own legal entity. But if the concept "independent" in this context means totally independent of all interested parties, we would question that, since all parties are dependent upon each other in the circular loop and it is among those parties the best knowledge regarding, packages, packaging development, collection and recycling can be found, for the benefit of the whole system.

(l) Obligation that final distributors should redeem deposits. Returpack strongly questions that the premise that is selling a package also shall be forced to take back the empty containers and pay out the deposit amount. It is built around the false concept that beverages are consumed where they are bought, which obviously is not the case. Such a system should require that deposit return machines are installed or that manual collection systems are established at a multitude of locations, also that the Deposit Return System should collect at all the locations. This is a waste with capital investments and will lead to logistical networks that are totally unnecessary and are really harmful from sustainability and environmental perspectives. All manual handling should be avoided, as these risk not to fulfil the requirements for a controlled return and traceability and leave the field open to cheating





with packages and payments. The best results are reached, when the Deposit Return System sets up a collection that fits with the local needs. Returpack has 40 years of experience managing the Swedish Deposit Return System. The collection is based on deposit return machines in more than 3000 grocery stores together with 70 bulk deposit machines at municipality recycling centres. Additional collection is done at festivals and events, camping sites, recreation areas, sports arenas etc. This is a very efficient collection system, where the consumer always will have the opportunity to return the packages and redeem the deposit amount in an accessible and easy way, at the same time as it is also efficient from a sustainability perspective by minimizing transports and handling. The efficiency of a Deposit Return System should be measured in the numbers of packages collected, not in the number of collection points.

Returpack Svenska AB



Bengt Lagerman
Verkställande Direktör

