

**Yttrande**

Datum
2022-02-03

Diarienummer
4.1.17-19007/2021

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

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Ert diarienummer M2021/02118.

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

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

Inledande kommentar

Jordbruksverket anser att eftersom det är förbjudet att sälja dryck i plastflaskor eller metallburkar i Sverige om de inte ingår i ett retursystem, så finns det anledning att vara försiktig i kraven som ställs på producenterna och retursystem som producentansvarsorganisation. För höga kostnader för deltagarna riskerar i bästa fall att producenter väljer glas- eller pappförpackningar till sina drycker, men i värsta fall kan kraven anses vara alltför handelshindrande och det svenska retursystemets legitimitet kan ifrågasättas ur ett EU-rättsligt perspektiv.

Att ny EU-lagstiftning leder till behov av anpassningar är naturligt. Under 2023 kommer dock flera nya krav på dryckesproducenter och retursystemet och det finns en risk att det inte har tagits tillräcklig hänsyn till de sammantagna konsekvenserna för dryckesproducenterna då arbetet har skett i olika utredningar. Helt nya direkta kostnader för dryckesproducenter, och genom nya skyldigheter för retursystemet, är ansökningsavgift, ställa säkerhet, förse kommunerna med gratis insamlingskärl, årsavgift och tillsynsavgift enligt nedskräpningsförordningen samt nettokostnad för pantautomater. Producenter med förpackningar som är anslutna till retursystemet betalar redan idag mer än producenter med förpackningar som är anslutna till andra producentansvarsorganisationer. Det bör även tas i beaktande att det endast är cirka 400 producenter som förväntas bära alla kostnader. För vissa pålagor, framför allt kravet på att ställa säkerhet, saknas dessutom ett behov. Enligt vår uppfattning så handlar ett sådant krav endast om likriktning med övriga producentansvarsorganisationer utan hänsyn till deras olika förutsättningar.

Det är större förändringar som föreslås i promemorian. Av det skälet och utifrån retursystemets handelshindrande natur borde konsekvenserna av förslagen ha utretts ingående. Även reglernas överensstämmelse med EU:s inre marknadsregler hade behövts belysas. Konsekvensutredningen nämner inte ens retursystemet som producentansvarsorganisation och för dryckesproducenterna tar utredningen endast upp nödvändigheten av att införa en differentierad tillsynsavgift. Jordbruksverket hade velat se en konsekvensanalys som särskilt tittade på kostnaderna för dryckesproducenterna av föreslagna regler. En sådan analys skulle sedan ha legat till grund för en bedömning av regelverkets proportionalitet och påverkan på det svenska retursystemets funktion framöver.

Förslag till ny förordning om producentansvar för förpackningar

Definitioner 1 kap. 9 §

Definitionen av plastflaska och metallburk bör vara utformade på likartat sätt. Vi föreslår därför att ”flaska som är en” stryks, eller att ”burk som är en” läggs till. Vad som utgör en metallburk respektive plastflaska eller andra dryckesförpackningar (ex. metallflaska, fat, tunna, påse, dunk) är inte alltid uppenbart och det underlättar tillämpningen om formuleringarna är lika.

Tillämpningsområde 1 kap. 27 §

I 1 kap. 27 § anges de kapitel i förordningen som inte ska tillämpas för ett retursystem. Vi föreslår att även 2 kap. 12 § läggs till där. Eftersom plastflaskor i retursystemet även är plastförpackningar så omfattas de av två olika mål om användning av återvunnen plast i förpackningar, jämför 3 kap 6 §.

Producentansvar 4 kap. 2 §

Vi föreslår att första stycket bör formuleras enligt följande för att omfatta rätt producenter:

För producenter av dryck i plastflaskor eller metall burkar ~~för dryck~~ ska (...)

Ansvarsområde 5 kap. 4 §

Som första stycket är formulerat är det inte tillåtet för ett retursystem att ta emot förpackningar med mejeriprodukter förrän den 1 januari 2030. Detta motverkar en frivillig anslutning av förpackningar i förtid vilket vi anser är onödigt begränsande. Det framgår genom andra bestämmelser att förpackningar med dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter inte omfattas av kravet på att ingå i retursystem förrän 2030.

Ytterligare krav på producentorganisationer som bedriver retursystem 5 kap 11 §

Att ett retursystem ska vara rikstäckande för att kunna godkännas är ett nytt krav. Regeringen bör överväga att åtminstone ge Naturvårdsverket möjlighet att ge undantag från kravet om att ett retursystem ska vara rikstäckande om en sökande kan visa på att det finns en fungerande kretsloppshantering och återvinning av dryckesförpackningar.

Det finns stora fördelar med att endast ha ett retursystem, särskilt utifrån ett konsumentperspektiv. Med tanke på att Returpack ägs av Sveriges Bryggerier, Svensk Dagligvaruhandel och Livsmedelshandlarna, samt de initialkostnader som finns för att uppfylla alla krav, är det inte troligt att någon ytterligare aktör kommer att starta en producentorganisation för dryckesförpackningar liknande det som bedrivs av Returpack. Men med hänvisning till att det är förbjudet att sälja drycker i plast och metallförpackningar som inte är anslutna till ett retursystem så bör inte högre krav ställas än nödvändigt heller för att starta nya retursystem.

Ett potentiellt annat retursystem skulle exempelvis kunna utgöras av ett företag som levererar och hämtar särskilda dryckesförpackningar till kontor i ett avgränsat område så att förpackningarna hanteras i ett slutet kretslopp. Huruvida detta är ett troligt framtidsscenario har vi ingen uppfattning om, men lagstiftningen bör inte begränsa en sådan utveckling och nya affärsidéer.

Trots att det utökade producentansvaret i avfallsdirektivet är minimiregler resonerar utredningen att producenterna ska stå för hela kostnaden för pantautomaterna inklusive återköp av automater. Jordbruksverket anser inte att pantautomater måste omfattas av insamlingsbegreppet. Det framgår inte om utredningen anser att butiker som så önskar kan bidra. I promemorian framgår det att det finns butiker som skaffar sig fler och större automater som en kundservice och konkurrensfördel. Skulle detta inte vara möjligt framöver motverkar kravet en effektiv insamling som dessutom måste öka för att nå insamlingsmålen.

Returpack är den enda producentansvarsorganisationen för dryckesförpackningarna idag och kommer att behöva uppfylla kraven om utplacering av insamlingskärl i kommunerna. Om fler retursystem skulle starta så finns det ingen mekanism i 12-15 §§ för samordning eller betalningsskyldighet till Returpack inbyggt i lagstiftningen. Om lagstiftningen inte ska kunna beskyllas för att gynna endast en aktör så måste lagstiftningen framtidssäkras och möjliggöra en konkurrenssituation även för retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Särskilda hänsyn till små företag 10 kap. 2 §

Det anges i avsnitt 11.5.2 att producenter av engångsplastprodukter, plastflaskor och metallburkar inte ska omfattas av den föreslagna lättningen för mindre

producenter om rapportering och tillsynsavgift. Den föreslagna bestämmelsen hänvisar dock till förpackningar som omfattas av avgiftsskyldigheten i 8 § förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Då omfattas bara plastflaskor mindre än 0,6 liter, inte metallburkar eller plastflaskor som är större än 0,6 liter. Därmed bör 10 kap. 2 § bör formuleras om och istället hänvisa till förpackningar som är anslutna till ett retursystem.

Förslag att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet

Genom 5 kap. 16 § i förpackningsförordningen samt ändring av miljötillsynsförordningen föreslås att Naturvårdsverket tar över ansvaret för prövning och tillsyn av retursystemet.

Jordbruksverket hade gärna fortsatt arbeta med retursystemet. Vi ser dock att det finns fördelar för dryckesproducenterna och för retursystemet som producentorganisation att endast ha en myndighet som har ansvar för regelverket för förpackningar. Jordbruksverket tillstyrker därför förslaget att Naturvårdsverket tar över ansvarsområdet. Jordbruksverket kommer att bistå Naturvårdsverket på de sätt vi kan för att underlätta överflytten.

Tid för ikraftträdande

Den producentansvarsorganisation som ska driva verksamhet den 1 januari 2023 ska ansöka om och få godkännande före den 30 november 2022. Naturvårdsverket ska överta retursystemet som ansvarsområde i sin helhet den 1 januari 2023. Även om Jordbruksverket som sagt kommer att bistå Naturvårdsverket så kommer den knappa tid som medges inte att underlätta för någon berörd part. Hur stor konsekvensen skulle bli av om det nuvarande retursystemet inte skulle få ett nytt godkännande i tid kan vi inte riktigt överblicka.

Till årsskiftet ska all dryck (förutom mjölkprodukter), dvs. inte endast konsumtionsfärdig dryck, omfattas av krav på att vara ansluten till retursystemet. Vad som ska anses vara en dryck måste avgränsas och producenter måste informeras inför det. Naturvårdsverket måste vara en del även i det arbetet så att myndigheterna gör samma tolkning och förutsättningarna inte förändras när området byter ansvarig myndighet.

Under 2021 arbetade 3,5 årsarbetskrafter med tillsyn av retursystemet fördelat på 7 medarbetare. Precis som för Jordbruksverket kommer tillsynsområdet skilja sig från annan tillsyn som Naturvårdsverket utför då det inte är de anslutna produkterna som är tillsynsobjekten. Även om Jordbruksverket kommer att kunna anpassa sin verksamhet till att verket förlorar ansvarsområdet till årsskiftet så hade en längre tid för överlämnande varit önskvärd.

Förslag till ändring av förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Jordbruksverket avstyrker förslaget om en ny straffavgift i 21 a § för den som säljer dryck i plastflaska eller metallburk och som inte anlitat en producentorganisation. Enligt vår bedömning är straffavgiften för överlåtelseförbudet i 12 § tillräcklig för att omfatta tänkbara avvikelser. Den som inte har anlitat en producentorganisation bryter alltid även mot överlåtelseförbudet eftersom förpackningarna måste vara anslutna till ett retursystem för att få säljas. Straffbestämmelsen för överlåtelseförbudet kan däremot omfatta producenter som har anlitat en producentorganisation. En producent kan vara deltagare i retursystemet utan att ha anslutit alla sina olika produkter.

Förslag till ändring av förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn

Jordbruksverkets förslag om avgifter som återfinns i remissen skrevs för 6 år sedan. Under hösten har vi utfört nya beräkningar utifrån dagens deltagarantal. Vi föreslår liknande avgiftsnivåer, men färre. Vi anser att fler aktörer ska hamna i den lägsta avgiftsklassen. Förutom justering av avgifterna så föreslår vi en lösning på problemet som uppstår med kalenderårsavgifter och en pragmatisk hantering av hur deltagarna bör placeras i de olika avgiftsgrupperna.

Jordbruksverket skickade ett förslag till nya avgiftsbestämmelser för deltagarna i retursystemet till Naturvårdsverket som har i uppdrag att se över vissa kapitel i avgiftsförordningen. Vi skickade förslaget den 4 november 2021, dvs. före denna remiss hade skickats ut. Naturvårdsverket har meddelat att de anser att det är mer lämpligt att vårt förslag delges regeringen i samband med detta yttrande. Vår skrivelse med förslag, motiveringar och bakgrund bifogas därför till detta yttrande.

När vi tog fram förslaget tog vi inte hänsyn till att tillsynsområdet sannolikt skulle flyttas till Naturvårdsverket. Det hade vid det tillfället heller inte tagits beslut om ändring av retursystemsförordningen där bl.a. vissa undantag för drycker tas bort.

I skrivelsen ifrågasätter vi att deltagare i ett retursystem ska betala tillsynsavgift enligt förpackningsförordningen. I utredningens förslag tas denna i vårt tycke dubbla tillsynsavgiften bort. Däremot införs en ny årlig tillsynsavgift för de förpackningar som omfattas av förordningen om nedskräpningsavgifter. Den som säljer dryck i plastflaskor som är 0,6 liter eller mindre ska förutom att betala en årsavgift på 300 kr enligt den förordningen, även betala 1250 kr för tillsyn utöver tillsynsavgiften i 8 r §. Jordbruksverket avstyrker detta förslag på avgifter.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Heléne Ström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillförordnade chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Rikhard Dahl, Tony Nilsson, Mona Strandmark och Charlotta Dahlberg deltagit.

Christina Nordin

Heléne Ström

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilagor

Jordbruksverkets skrivelse Avgifter för deltagare i retursystemet.

Kopia till

Näringsdepartementet

Miljöregelenheten
Heléne Ström

Naturvårdsverket
Via e-post

helene.strom@jordbruksverket.se

Avgifter för deltagare i retursystemet

Med anledning av Naturvårdsverkets uppdrag att se över avgifterna i kapitel 7 i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken överlämnas Jordbruksverkets förslag om hur 7 kap 8 c § om avgifter inom retursystemet för plastflaskor och metallburkar bör ändras.

Förutom att få en mer rättvis fördelning av avgifterna i relation till hur många förpackningar som de anslutna producenterna sätter på marknaden så har vi lagt stor vikt vid att den administrativa bördan för företagen inte ska öka.

Jordbruksverkets förslag på ändring av 8 c §

Jordbruksverket föreslår följande lydelse:

7 kap. 8 c § Den som driver ett retursystem som godkänts enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar ska för varje kalenderår betala en avgift till Statens jordbruksverk med 10 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

Om fler än en sådan näringsidkare som avses i 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar är anslutna som deltagare i retursystemet, ska den som driver retursystemet, i stället för vad som sägs i första stycket, betala en avgift till Statens jordbruksverk för varje kalenderår och deltagare. Om samma deltagare hanterar både plastflaskor och metallburkar i samma retursystem räknas den deltagaren som en deltagare.

Avgiften som deltagarna ska betala till retursystemet är:

- 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 från 100 001 upp till 1 000 000 förpackningar per år,

- 30 000 kronor per år för deltagare som säljer från 1 000 001 upp till 10 000 000 förpackningar per år, och
- 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.

För nya deltagare baseras avgiften på förväntad försäljning av antalet dryckesförpackningar. Avgiften för det kommande året baseras på antalet sålda produkter innevarande år, om inte producenten framför skäl att frågå det.

Avgiften ska även fortsättningsvis samlas in av retursystemet

Vanligtvis tar en myndighet ut de avgifter som ska användas för tillsyn direkt från tillsynsobjekten. Avgifterna för deltagare i retursystemet särskiljer sig från detta genom att det är retursystemet som samlar in avgifterna idag och överför dessa till Jordbruksverket. Tillsynsområdet särskiljer sig också genom att det inte är deltagarna i retursystemet som är de främsta tillsynsobjekten. Det finns ingen anledning att utöva tillsyn på produkter som är anslutna till retursystemet. Tillsynen syftar därför i första hand till att hitta produkter på marknaden som inte är anslutna till retursystemet fast de borde vara det. Jordbruksverket föreslår ingen ändring av bestämmelsen i det hänseendet och retursystemet ska även fortsättningsvis ta ut avgiften.

Nackdelarna vi ser med att Jordbruksverket skulle ta ut avgiften istället, är att vi då måste bygga ett eget register över anslutna producenter och hålla det uppdaterat. Vi skulle behöva säkerställa att vi får information om nya deltagare i retursystemet och vilka som slutar som deltagare. Retursystemet måste i sin tur få information om deltagare som inte betalar avgiften till oss. Med den differentierade avgift som vi nu föreslår skulle Jordbruksverket även behöva samla in information om antal sålda förpackningar för varje deltagare. Sådana uppgifter ingår inte i den information som ett retursystem enligt nuvarande lagstiftning ska dela med sig av. Deltagarna skulle därmed få en rapporteringsskyldighet även till Jordbruksverket, vilket ökar företagens administrativa börda.

Vi anser att det är mer kostnadseffektivt att avgifterna även fortsättningsvis samlas in av retursystemen. Då tillkommer inga extra kostnader eller administrativ börda för deltagarna. Ytterligare ett argument som talar mot en förändring är i det fall ansvaret för förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystems-förordningen) ska flyttas från Jordbruksverket till

Naturvårdsverket framöver. Då blir en ny ordning där Jordbruksverket ska ta in avgifterna extra onödigt om det endast gäller för en övergångsperiod.

Differentierade avgifter

Gruppering

Den producent som är ansluten till retursystemet betalar 10 000 kr per år idag. För mindre producenter är det en oproportionerligt hög kostnad och avgiften ses av vissa som ett hinder för att ansluta sina produkter. Det gäller främst butiker som direkt-importerar, mindre bryggerier och företag som först vill testa en dryck på marknaden innan en import eller produktion skalas upp. Ett system med differentierade avgifter baserat på hur många förpackningar som producenten sätter på marknaden i Sverige per år är mer rättvist och främjar anslutningsgraden. Med en differentiering så följs även principen om att förorenaren betalar, genom att avgiften baseras på mängden avfall en producent ger upphov till.

I tabellen framgår vilka grupper som vi anser ska ha olika avgifter. Det framgår även hur många av de nu anslutna deltagarna som faller inom de olika grupperna, tillsammans med en jämförelse med antal deltagare 2014. I siffran för antalet deltagare 2020 så är även deltagare medräknade som inte måste vara med i systemet (det finns idag undantag för vissa drycker). Eftersom en sådan anslutning är frivillig så betalar dessa producenter ingen tillsynsavgift idag. Enligt ett förslag på ändring av retursystems-förordningen så kommer undantaget för vissa drycker att tas bort 2023 så även dessa producenter kommer att betala avgiften då.

Vårt förslag är att avgifter bestäms utifrån följande spann med sålda dryckesförpackningar:

	Förslag på gruppering utifrån antal förpackningar per år	Antal deltagare i denna grupp 2020	Antal deltagare i denna grupp 2014
1	Upp till 100 000	220	76
2	100 001 – 1 000 000	90	57
3	1 000 001 – 10 000 000	35	23
4	10 000 001 eller mer	17	16
	Totalt	362	172

Det är i den första gruppen som antalet deltagare har ökat mest de senaste fem åren. Det är även i den gruppen som vi bedömer att antalet deltagare skulle öka mest om avgiften blir lägre än i dag och när undantaget för vissa drycker tas bort. I den allra högsta nivån finns idag 17 deltagare och antalet deltagare har endast ökat med en (1) sedan 2014. De största producenterna i Sverige är redan anslutna deltagare i retursystemet och därmed kommer denna grupp inte bli mycket större när undantaget för vissa drycker tas bort.

Avgiftsnivåer

	Antal sålda förpackningar	Förslag årlig avgift (kr)
1	Upp till 100 000	2 000
2	100 001 – 1 000 000	10 000
3	1 000 001 – 10 000 000	30 000
4	10 000 001 eller fler	40 000

De som hamnar i grupp 1 får en minskad avgift. En årsavgift på 2 000 kronor bedömer vi står bättre i proportion till den omsättning som antalet sålda drycker ger. Det är i denna grupp som vi antar att flest nya deltagare framöver kommer att hamna. Enligt vår bedömning så medför en lägre avgift i sig att fler företag kommer att ansluta sig och sina produkter. Det gäller producenter som byter från glasförpackningar till metall eller plast och en ökad småskalig import. En positiv effekt kan bli att otillåten försäljning av drycker i förpackningar som inte är anslutna till retursystemet minskar.

Den som säljer mellan hundratusen och en miljon dryckesförpackningar hamnar i grupp 2 med en oförändrad årsavgift. För de större producenterna så blir det en tre- eller fyrdubbel höjning av avgiften. Det anser vi är motiverat genom att avgift per såld förpackning ändå blir lägre än för producenter som säljer färre förpackningar.

Om all dryck framöver ska omfattas av krav att ingå i retursystemet kommer även det att leda till nya deltagare. De största producenterna är dock redan deltagare i retursystemet och nya deltagare kommer övervägande hamna i grupp 1 och 2.

Avgifterna används inkom till Jordbruksverkets tillsynsarbete inom retursystemet inklusive OH-kostnader. Det innebär att ju högre intäkter desto mer tillsyn ska utföras. Någonstans måste nyttan med ytterligare kontroller vägas mot kostnaderna för producenterna. Hur mycket tillsyn som behöver utföras inom ett tillsynsområde bör även stå i relation till de konsekvenser som eventuella överträdelser ger upphov till. Vårt nuvarande fokus på tillsynsobjekt i de tidiga handelsleden medger att vi kan utföra färre tillsynsbesök än idag och ändå ha stor möjlighet att finna produkter som avviker från regelverket. Genom avgifterna som vi föreslår så skulle de totala intäkterna till Jordbruksverkets minska med nästan en miljon kronor jämfört med 2021. Vi bedömer att det innebär en proportionerlig tillsynsverksamhet inom området.

Det kommer att tillkomma nya deltagare till retursystemet. De kommer framför allt att hamna i de lägre avgiftsklasserna så den totala intäkten för tillsynen förväntas inte att öka drastiskt. Om antalet nya deltagare framöver, framför allt i de högre avgiftsgrupperna, skulle vara betydligt fler än förväntat innebär det att avgifterna bör sänkas om några år. Vi ser däremot inte att det kan uppstå ett behov för att återigen höja avgifterna inom en överskådlig framtid.

Nya deltagare och årlig avgift

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

Idag ska avgiften betalas per kalenderår. Det betyder att en producent som ansluter sig till retursystemet i november ska betala en hel årsavgift både då och i januari. Enligt Returpack sker få anslutningar under hösten. Om avgiften ska betalas årligen istället för per kalenderår kommer producenter att ansluta sig året runt istället för som det nu är främst under första halvåret.

Det finns dock administrativa fördelar med att fakturering sker vid samma tidpunkt för majoriteten av deltagarna. Jordbruksverket föreslår därför att konstruktionen med en avgift per kalenderår kvarstår. För att uppnå syftet att inte motverka anslutning året om så föreslår vi att en bestämmelse införs så att det första årets avgift ska vara i relation till den tidpunkt på året som deltagaren ansluter sig till retursystemet. Den som ansluter sig i november ska således betala för 2 månader första året och övergår sedan till betalning per kalenderår i januari varje år.

Vi föreslår dock inte att det införs återbetalning för del av året om en deltagare avslutar sin verksamhet eller blir utesluten från retursystemet.

Placering i en avgiftsgrupp

Förslag: För nya deltagare baseras avgiften på förväntad försäljning av antalet dryckesförpackningar. Avgiften för det kommande året baseras på antalet sålda produkter innevarande år, om inte producenten framför skäl att frånga det.

Jordbruksverket föreslog 2015 att deltagarna ska betala en preliminär avgift vid anslutningstillfället och att en definitiv avgift ska fastställas, och betalas, när de faktiska försäljningssiffrorna för året står klara. Det är förvisso ett upplägg som är korrekt, men det är samtidigt administrativt betungande för deltagarna och för retursystemet. Förslaget hanterade inte heller eventuell återbetalning för de fall försäljningssiffrorna blir lägre än den inbetalda preliminära avgiften på ett tydligt sätt.

Vi anser att en pragmatisk lösning är att deltagaren får ge en försäljningsprognos första året och betala avgift utifrån det. Avgiften justeras sedan följande år utifrån utfallet föregående år. Om fler drycker säljs jämfört med prognosen så betalar den deltagaren en för låg avgift, men det är en konsekvens som får accepteras och det korrigeras nästkommande år. Det blir även samma effekt om försäljningen ökar kraftigt från ett år till ett annat. Om färre drycker säljs än prognosen så betalar den

deltagaren en för hög avgift men även det korrigeras nästkommande år. Med detta förfarande blir det även tydligt för deltagaren vilken avgift som ska betalas nästa år, eftersom den vet hur många drycker som har sålts.

Det måste samtidigt finnas möjlighet att frånga regeln om placering i en avgiftsgrupp baserat på föregående års försäljning, om producenten vet att antalet sålda drycker kommer att öka eller minska väsentligt. Därför föreslår vi tillägget att producenten kan framföra skäl att frånga förra årets försäljningsstatistik för placering i en viss avgiftsgrupp.

Bakgrundsinformation

Beskrivning av tillsynsområdet

Det är förbjudet att sälja konsumtionsfärdig dryck i plastflaskor och metallburkar på den svenska marknaden om förpackningarna inte ingår i ett godkänt retursystem. Det finns dock undantag för dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice. Producenten, exempelvis ett bryggeri, en grossist eller en importör ansluter sitt företag som deltagare till retursystemet. Deltagaren registrerar sedan sina produkter hos retursystemet och kan ha många olika artiklar i systemet. Returpack ska godkänna alla produktförpackningarna innan de kan registreras. Deltagarna i retursystemet betalar Returpack för att deras förpackningar ska tas om hand och materialåtervinnas på ett korrekt sätt.

Vår tillsyn utförs främst i syfte att se till att det inte finns produkter på marknaden som inte är anslutna till ett retursystem, men som ska vara det. Ett tillsynsbesök innebär även att vi informerar om reglerna och därigenom får vi en bättre regelefterlevnad. För deltagarnas del så motverkar tillsynen en snedvridning av konkurrensförhållanden. Miljövinsten är en materialåtervinning av hög kvalitet och att dryckesförpackningar av sämre material inte ska förekomma.

Tillsynsobjekt är importörer, dryckesproducenter och grossister samt detaljhandeln. Sedan 2019 har Jordbruksverkets tillsyn mer riktats mot importörer och grossister. Vi ser att tillsynen får störst effekt hos de aktörer som är tidigt i distributionskedjan, som dessutom hanterar stora volymer. Det minskar också risken för att felaktiga förpackningar kommer ut i butik för försäljning till slutkonsument. Tillsyn hos importörer och grossister kräver mer resurser per kontroll vilket förklarar att antalet genomförda kontroller har minskat på senare år.

Antal genomförda kontroller 2017 - 2021

	2017	2018	2019	2020*	2021 (budgeterat)
Antal genomförda kontroller	1233	1227	1009	303	350

*restriktionerna under pandemin påverkade tillsynen under 2020

Eftersom tillsynsobjekten framför allt är de som inte är anslutna till retursystemet så innebär en ökad anslutningsgrad till retursystemet inte någon större tillsynspopulation.

Jordbruksverkets intäkter

Jordbruksverkets avgiftsintäkter från retursystemet har ökat med 10-15 % per år. Om anslutningsavgifterna inte justeras blir intäkterna allt högre och därmed ska mer tillsyn utföras för varje år. Någonstans måste nyttan med ytterligare tillsyn vägas mot kostnaderna för producenterna.

I tabellen redovisas intäkterna för de senaste 5 åren:

2107	2018	2019	2020	2021
2 440 000	2 650 000	3 030 000	3 310 000	> 3 850 000

Antalet anslutna deltagare till retursystemet ökar årligen. Det finns förslag om ändring av förordningen (2005:202) om retursystem för plastflaskor och metallburkar som medför att antalet anslutna företag kommer att öka ytterligare.

Förslaget innebär att från 2023 kommer all dryck, inte endast konsumtionsfärdig, samt dryck som innehåller grönsaks-, frukt- eller bärjuice i flaskor och burkar att omfattas av krav på att ingå i ett retursystem för att få säljas på den svenska marknaden. Dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter föreslås omfattas från 2029. Under 2020 fanns det 341 artiklar frivilligt anslutna till retursystemet. Det är tio deltagare som enbart har frivilligt anslutna drycker och de ingår i beräkningsunderlaget för de nya avgifterna som föreslås.

Avgift enligt förpackningsförordningen

Enligt 7 kap. 8 i § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska en producent enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) betala en årlig tillsynsavgift på 500 kr till Naturvårdsverket. Eftersom producenterna redan omfattas av tillsyn och avgift enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, så anser vi att producenterna av förpackningar som är anslutna till retursystemet ska undantas från avgift för tillsyn enligt förpackningsförordningen. Vi har framfört detta till miljödepartementet, senast vid

delning av ändring av förpackningsförordningen där avgiften föreslås höjas till 1 000 kr.

I detta ärende har avdelningschefen Rikhard Dahl beslutat. Heléne Ström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen Charlotta Dahlberg, Mona Strandmark och Tony Nilsson deltagit.

Mona Strandmark

Heléne Ström

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.