



Branschorganisationen
för dagligvaruhandeln

Diarienummer: M2021/02118

Inskickat: 20220207

Från:

Svensk Dagligvaruhandel

Till:

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Remiss M 2021/02118

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood, City Gross, Coop Sverige, ICA Sverige, Lidl Sverige och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter cirka 100 000 personer, varav en tredjedel är unga (16–24 år).

Svensk Dagligvaruhandels medlemsföretag har högt ställda hållbarhetsambitioner och är därför mycket engagerade i förpackningsfrågor, inte minst via en rad delägda intressebolag. Svensk Dagligvaruhandel är delägare i Returpack (25%), Metallkretsen (50%), Svenska Returkartong (20%), Svensk GlasÅtervinning (20%) och Svensk Plaståtervinning (15%). Dagligvaruhandeln är verksam i dessa bolagsstyrelser och har varit mycket aktiva i utvecklingen av såväl Sveriges retursystem med pant som etableringen av Sveriges modernaste platsorteringsanläggning i Motala.

FÖRPACKNINGSINSAMLINGEN

År 2018 lanserade Svensk Dagligvaruhandel inom ramen för Fossilfritt Sverige en "Färdplan mot fossilfria plastförpackningar". Medlemsföretagen har sedan dess mycket aktivt arbetat för att nå målet om att till 2025 endast sätta återvinningsbara plastförpackningar på marknaden och till 2030 ska alla plastförpackningar som sätts på marknaden vara av fossilfritt eller återvunnet plastmaterial. Detta för att ytterligare bidra till en ökad cirkularitet av förpackningsmaterial.

Sverige har sedan länge en förpackningsinsamling som överträffar samtliga EU:s mål för materialåtervinning samt även flera av de högre ställda nationella målsättningarna. För att nå upp till EU:s reviderade materialåtervinningsmål och bidra till den svenska regeringens strategi för en cirkulär ekonomi krävs ökad återvinningsbarhet och en större andel återvunnet material i förpackningar samt, för plast och papper, även en ökad källsortering hos hushållen.

Svensk Dagligvaruhandel välkomnar utredningens syfte att skapa en resurseffektiv återvinning av förpackningar genom ökad insamling och cirkulära materialflöden. En ökad insamling av plast- och pappersförpackningar är en förutsättning för att nå de nationella återvinningsmålen. Samtidigt är materialåtervinning i sig inte en garanti för resurseffektivitet och minskad klimatpåverkan. De åtgärder som utredningen föreslår för att säkerställa en cirkulär återvinning är, enligt vår mening, otillräckliga.

Svensk Dagligvaruhandel ställer sig bakom de svar som skickats in av Svensk Producentansvar (SPA) samt de fyra materialbolag som SvDH också är delägare i. Kommentarer kring risker och farhågor i förslaget kring insamlingssystemet i sammanfattning enligt följande. För utförligare förklaring hänvisas till SPA:s remissvar med bilagor.

1. Bristande övergångsregler från nuvarande system till kommunalt insamlingsansvar

- Svenskt Producentansvar anser att förslaget till övergångsregler riskerar att leda till en orättvis konkurrenssituation mellan producentansvarsorganisationer om det rikstäckande insamlingssystemet med återvinningsstationer, som samlar in majoriteten av hushållens förpackningsavfall, ska finansieras av bara en producentansvarsorganisation. En frivillighet för producenter att delta i finansieringen av återvinningsstationerna innebär en överhängande risk att hela insamlingssystemet på kort tid helt havererar.
- Svenskt Producentansvar anser att samtliga kommuner bör ta över insamlingsansvaret för befintliga insamlingssystem senast 2024 för att därefter över tid kunna införa fastighetsnära insamling eller annan insamling som är bäst lämpad utifrån lokala förutsättningar.

2. Risk för snedvriden konkurrens mellan producentansvarsorganisationer och mellan producenter

- Tydliga krav och kontrollsystem krävs för att reglera marknaden för potentiellt flera producentansvarsorganisationer. Vinstutdelningsförbud är bra men inte tillräckligt. En sådan begränsning kan inte ensam förväntas lösa de problem som uppstår när en konkurrenssituation införs. Ett vinstutdelningsförbud innebär heller inte någon garanti mot att systemet missbrukas.
- Konkurrens utan tydliga krav på återvinningsmetod och återvinningsmål för de producentansvarsorganisationer som söker godkännande äventyrar övergången

till cirkulär ekonomi. Risken är överhängande att det leder till sämre återvinning, men också hämmar viktiga nyinvesteringar i återvinningsteknik för cirkulär ekonomi.

- Omfattande gränsdragningsproblematik med differentierade förpackningsavgifter. Svenskt Producentansvar konstaterar att med det nya regelverket, i den händelse förslaget om konkurrerande producentansvarsorganisationer blir verklighet, kommer promemorians förslag att behöva kompletteras med bestämmelser för hur gränsdragningar mellan olika förpackningsavgifter ska hanteras.
- Ensamställning krävs för kostnadseffektivitet och övergång till cirkulär ekonomi. De internationella erfarenheterna av konkurrerande producentansvarsorganisationer bör mana till försiktighet. Svenskt Producentansvar förordar därför ensamställning för en producentansvarsorganisation.
- Det är i förslaget inte reglerat vilken aktör som ska erlägga förpackningsavgift. Det gör att olika PRO kan ta ut förpackningsavgiften på olika ställen i värdekedjan med ett överskådligt behov av tillsyn som följd. Svenskt Producentansvar anser att det administrativa inrapporteringsansvaret bör hamna på den som även erlägger själva förpackningsavgiften. Alla godkända PRO behöver använda samma definition.

3. Avsaknad av tillräckliga krav på kvantitet och kvalitet

- Enligt promemorians förslag ska papper, glas, metall och plast samlas in genom fastighetsnära insamlingssystem. Svenskt Producentansvar ifrågasätter avsaknaden av närmare krav avseende såväl kvantitet som kvalitet på det insamlade materialet.

4. Oskäligt krav på producentbekostad insamling på allmän plats

- Svenskt Producentansvar anser att förväntningarna på kommunerna att, på producenternas bekostnad, etablera separat insamling av förpackningsavfall på allmänna platser varken är kostnadseffektivt eller miljömässigt motiverat. I denna del delar Svenskt Producentansvar den uppfattning som även framförs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Producenterna bör kunna ta ett ansvar för att det förpackningsavfall som uppstår på allmän plats och Svenskt Producentansvar är redo att diskutera alternativ till separat insamling på allmän plats och genomförandet av producenternas ekonomiska ansvar för denna.

5. Sämre återvinningsgrad med fastighetsnära insamling av glas- och metallförpackningar

- Enligt promemorians förslag ska glas- och metallförpackningar ingå i fastighetsnära insamling trots att de både når och överträffar sina återvinningsmål. Dessutom är det vederlagt via utredningar (Svensk Glasåtervinning) att fastighetsnära insamling av glas bidrar till ökad nedkrossning och därmed försämrade materialåtervinningsbarhet. Svenskt Producentansvar ser en risk för att detta allvarligt ska försämra den idag höga cirkulariteten för glasförpackningar. För metall kommer de ökade kostnaderna för insamling att få

en betydande påverkan på producenternas kostnader för förpackningsavgifter utan att bidra till ökad miljönytta, vilket kan riskera att helt slå ut metall som förpackningsmaterial.

6. Plastförbränningen kommer fortsätta utan krav på cirkulär materialåtervinning

- Begreppet materialåtervinning i promemorian är för brett. Det tillåter och öppnar upp för alltför låga ambitioner i återvinningen. Svenskt Producentansvar är kritisk till förslaget om att icke-cirkulära lösningar ska kunna ges samma värde som en högkvalitativ cirkulär återvinning när materialåtervinningsgraden ska beräknas. Utan krav på i första hand cirkulär materialåtervinning kommer mängden plast till förbränning att vara konstant eller till och med öka.

RETURSYSTEM MED PANT

Då promemorian även har en stor påverkan på Sveriges retursystem med pant önskar Svensk Dagligvaruhandel som delägare i Returpack även framhålla och ställa sig bakom Returpacks remissvar. Kommentarer kring risker och farhågor i sammanfattning enligt följande. För utförligare förklaring hänvisas till Returpacks remissvar.

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

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

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

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

Retursystemet lever redan i dag upp till framtida insamlings- och materialåteranvändningsmål. Faktum är att Retursystemet av många anses vara ett av världens bästa retursystem med pant och en förebild för andra länder som vill bygga

upp ett system för insamling och materialåteranvändning av dryckesförpackningar. Retursystemsförordningen fungerar och det saknas tydliga skäl att helt ändra regelverket och inordna det i ett annat regelverk.

Svensk Dagligvaruhandel som företrädare för handeln och producenter (av egna varumärken) ser inte någon fördel med ett byte av tillsynsmyndighet.

3. **De nya reglerna kommer att försämra förutsättningarna för att bedriva och utveckla Returpacks retursystem med pant**

Dagens retursystem är ett resultat av ett långsiktigt arbete och stora investeringar. Utredningens förslag riskerar att kullkasta dessa förutsättningar till exempel genom att införa nya *regler om tidsbegränsade godkännanden och korta ansökningsperioder, krav på att ställa ekonomisk säkerhet* (i nuläget ungefär 2,5 miljarder kronor) och *vinstdelningsförbud*. Utredningens förslag får orimliga konsekvenser och tar bort alla incitament för framtida effektiviseringar och förbättringar. Utredningens förslag innebär en kraftig fördyring av verksamheten, vilket i sin tur innebär mindre medel till fortsatt utveckling, sämre konkurrens och högre kostnader för konsumenterna.

4. **Utredningens förslag är varken nödvändigt eller proportionellt**

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

Karin Brynell

VD Svensk Dagligvaruhandel