

# Samordna retursystemen för dryckesförpackningar inom EU/EES



**Kommerskollegium**  
*National Board of Trade*

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Vi arbetar för en öppen handel med klara spelregler, både inom och utanför EU.

Kollegiet förser regeringen med analyser och annat underlag inför förhandlingar och diskussioner i EU och världshandelsorganisationen WTO.

Vi fungerar också som ombudsman för företag som stöter på handelshinder i sina utlandsaffärer.

Även privatpersoner kan göra en anmälan till Kommerskollegium om de kommer i kläm mellan olika regelsystem inom EU.

[www.kommers.se](http://www.kommers.se)

# Förord

På EU:s inre marknad finns olika nationella system för återvinning och återanvändning av dryckesförpackningar. Vi har i denna rapport uppmärksammat att både företag och privatpersoner möter problem när de vill sälja och handla drycker på den inre marknaden. Problemen kommer dessutom troligen att öka på grund av att fler medlemsländer inom EU inför ny lagstiftning för att förbättra miljön, men där man utgår från olika metoder. Ett aktuellt exempel är det nya pantsystemet för engångsförpackningar i Tyskland, som har varit föremål för intensiv juridisk och politisk debatt både i Tyskland och på europeisk nivå.

En uppsplittring av marknaden för drycker är dock varken gynnsam för miljön, den fria rörligheten av varor eller konsumenterna. Rapporten tar därför upp möjligheter att införa ett samordnat system för återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU, Norge, Island och Liechtenstein. Enligt vår vision skulle ett samordnat system kunna vara utformat som de nationella system som finns i Norden i dag, fast på ett europeiskt plan. Den som för ut en förpackning på den inre marknaden skulle kunna betala en viss avgift till ett gemensamt organ som sedan fördelar pengarna beroende på var konsumenter och företag väljer att lämna in förpackningarna för återvinning. På så sätt skulle miljön skyddas och snedfördelningar av kostnader undvikas samtidigt som handeln på den inre marknaden inte skulle hindras. Rapporten bygger på branschens syn vilka möjligheter och svårigheter med olika alternativ som finns för att åstadkomma en gemensam lösning i framtiden.

Rapporten har arbetats fram av en projektgrupp bestående av Anna Öfele (projektledare), Bengt Agild, Ralph Eliasson, Caroline Jender och Inga Rosenlund. För kartläggningen av systemen i EU:s medlemsländer har vi hämtat in uppgifter med hjälp av Tysk-svenska handelskammaren i Malmö. Faktautvärderingen och ekonomiska beräkningar har gjorts i samarbete med branschkonsulter.

Stockholm i februari 2004



Peter Kleen

*Generaldirektör  
Kommerskollegium*

# Sammanfattande slutsatser

- Ett samordnat system mellan flera länder för återvinning av dryckesförpackningar skulle samtidigt ge vinster för miljön, för konsumenterna och för den inre marknaden.
- Som ett första steg föreslås ett samordnat pantsystem för Danmark, Norge, Sverige och Finland. En sådan lösning bör stämmas av med Europeiska kommissionen. Strävan bör vara att på sikt söka en lösning som omfattar alla länder inom EU/EES.
- Återvinningsbara engångsförpackningar som Å-PET-flaskor och metallburkar är mest lämpliga för ett sådant system.
- Det system vi föreslår bör samordna den s.k. pantclearingen och bör utformas på ett sätt som garanterar konkurrensneutrala ramvillkor. Panten bör motsvara förpackningens kostnad. Det är tekniskt möjligt att inrätta ett samordnat system med hjälp av EAN-koder.
- Det är önskvärt att märkningskrav på dryckesförpackningar utformas på ett mer flexibelt sätt genom att acceptera flera språk eller, ännu hellre, språkneutrala symboler. Förpackningar behöver då exempelvis inte innehållsdeklaration på värdlandets språk.
- Ett samordnat system – separatsystem för en mindre krets länder eller EU/EES-omfattande – bedöms inte strida mot EG-rätten.

# Summary

## Background

The member states of the European Union and the European Economic Area have set up different national return and recovery systems for beverage packaging. According to the Community packaging directive, those systems should be open to the participation of all interested parties and be designed so as to avoid barriers to trade or distortions of competition, in conformity with the EC-Treaty.

The National Board of Trade is – as the Swedish SOLVIT Centre – responsible for addressing and resolving trade barriers within the Internal Market. We recognise that the operation of different return systems in different Member States is increasing the difficulties for companies trying to market and sell their products within the Internal Market. Moreover, deposits are not transferable between countries, so consumers cannot collect their deposits in another Member State. The resulting dumping of beverage packaging poses a threat to the environment.

The Swedish Ministry for Foreign Affairs has therefore asked the Board to analyse the different return systems for beverage packaging in the EU and EEA and to investigate possible conditions to enable a co-ordination between the national systems.

The Board's recommendations:

1. The environment, consumers, and companies within the Internal Market could all benefit from co-ordination between Members States in relation to national beverage packaging recycling systems.
2. Existing return systems in Denmark, Sweden, Norway, and Finland show similarities in their basic structure. Therefore, it would be useful to co-ordinate these systems in the first place. Such co-ordination between a smaller number of Member States is not contradictory to the packaging directive or community law. The long-term goal, however, should be to find a solution for all the countries within the Internal Market. Germany, having recently established a new deposit system for beverage packaging, had the possibility to establish a system compatible to the one's found in Scandinavia. However, this was not done, and it will now be hard for Germany to find a common solution with other markets. Austria, having now started with a system providing for the return of recyclable bottles, is in a good position to establish a system compatible with the Scandinavian countries.
3. Systems designed for recyclable one-way packaging made from PET and metal would be most appropriate for a co-ordinated system. Return systems for recyclable beverage packaging are, according to industry, more effective and less competition distorting compared to reuse systems. Companies do not to the same extent need to adapt their products to national structures. There is no disagreement over the fact

that transport of empty packaging back to the 'filler country' not only implies an economic burden for companies but also has a negative environmental impact. Therefore, one-way packaging is preferable in a cross-border trade scenario.

4. Our proposal is to establish co-ordination by means of a deposit clearing system. This should make it possible for the consumer to receive the paid deposit in any Member State participating in the system. An existing system for the exchange of EAN-codes for statistical purposes could be extended to provide for an exchange of deposits. Such a solution would be welcomed by industry on a long-term basis. One significant advantage would be that the risk of fraud with deposit systems would decrease. In this respect, it is important that the deposit should correspond to the production costs of the packaging.

5. It would be desirable if compulsory labelling for beverage packaging was more flexible. For example, it should be possible to accept more than one language or, preferably, to replace written labels with language-independent symbols. This would mean that packaging does not then need to be relabelled with a list of contents in the language of the country where the product is sold.

# Zusammenfassung

## Hintergrund

In den Mitgliedstaaten der EU und des EWR wurden verschiedene Rücknahmesysteme für Getränkeverpackungen eingerichtet. Gemäß der Europäischen Verpackungsrichtlinie sollen diese Systeme so beschaffen sein, daß alle Marktteilnehmer sich daran beteiligen können und keine Handels-hemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des Vertrages entstehen.

Kommerskollegium – als die schwedische SOLVIT-Stelle – hat den Auftrag, Handelshemmnisse zu beseitigen und dem Aufkommen neuer Handels-hemmnisse vorzubeugen. Dabei haben wir festgestellt, dass, trotz der Bestimmungen in der Verpackungsrichtlinie und bedingt durch die Existenz unterschiedlicher Rücknahmesysteme, Getränkehersteller zunehmend auf Probleme beim Verkauf ihrer Waren auf dem Europäischen Binnenmarkt stoßen. Unterschiedliche Systeme in den Mitgliedstaaten führen zudem dazu, daß der Verbraucher seinen Pfandeinsatz nicht in einem anderen Mitgliedstaat erstattet bekommen kann und die Umwelt durch weggeworfene Verpackungen zusätzlich belastet wird.

Das schwedische Außenministerium hat aus den oben dargelegten Gründen Kommerskollegium damit beauftragt, zu untersuchen, wie die nationalen Rücknahmesysteme für Getränkeverpackungen innerhalb der EU und dem EWR ausgestaltet sind, und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Systemen zu ermöglichen.

## Kommerskollegiums Fazit

1. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mehrerer Länder zum Zwecke der Rücknahme und Verwertung von Getränkeverpackungen käme sowohl der Umwelt als auch dem Verbraucher und den Unternehmen auf dem Europäischen Binnenmarkt zu Gute.
2. Bestehende Rücknahmesysteme für Getränkeverpackungen in Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland ähneln sich in ihrer Grundstruktur. Daher würde sich anbieten, in einem ersten Schritt, diese Systeme miteinander zu koordinieren. Das Bestreben sollte jedoch sein, auf längere Sicht eine Lösung für alle Binnenmarktländer zu finden. Das hier vorgeschlagene System für Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland sollte allen Marktteilnehmern zugänglich sein. Eine Zusammenarbeit zwischen einer kleineren Anzahl von Mitgliedstaaten verstößt unserer Auffassung weder gegen die Verpackungsrichtlinie noch gegen anderes höherrangiges Gemeinschaftsrecht.

Deutschland, das nun ein neues Pfandsystem auf dem Markt etabliert hat, hätte die Möglichkeit gehabt, ein mit den skandinavischen Ländern kompatibles System

einzurichten. Das jedoch erheblich komplexer ausgestaltete deutsche Pfandsystem erschwert nun eine gemeinsame Lösung mit anderen Märkten. Österreich, das mit der Rücknahme wiederverwertbarer Plastikflaschen begonnen hat, hätte gute Voraussetzungen, ein mit den skandinavischen Ländern kompatibles System einzurichten.

3. Systeme für wiederverwertbare Einweg-Getränkeverpackungen aus PET und Metall würden sich für eine Zusammenarbeit am besten eignen. Rücknahmesysteme für wiederverwertbare Getränkeverpackungen sind verglichen mit Mehrwegsystemen nach Ansicht der Branche effektiver und weniger wettbewerbsbeschränkend. Unternehmen müssen ihre Verpackungen nicht in gleichem Ausmaß an nationale Strukturen anpassen. Unserer Beurteilung nach ist man sich darüber hinaus einig, dass der Rücktransport leerer Verpackungen zur Neubefüllung im Herstellerland nicht nur eine finanzielle Mehrbelastung für Unternehmen darstellt, sondern auch eine erhebliche Belastung für die Umwelt bedeutet. Daher sind Einwegverpackungen bei grenzüberschreitendem Warenverkehr vorzuziehen.

4. Das von uns vorgeschlagene System sieht eine Zusammenarbeit im Rahmen des sogenannten Pfand-Clearings vor. Verbrauchern sollte es ermöglicht werden, eingezahlten Pfand in jedem Land, das sich dem System angeschlossen hat, erstattet zu bekommen. Ein bereits bestehender Austausch von Barcodes für statistische Zwecke könnte zu einem Pfand-Clearingssystem erweitert werden. Befragungen der Branche haben gezeigt, daß eine solche Lösung auf längere Sicht begrüßt wird. Einer der bedeutendsten Vorteile wäre, daß das mit der Einrichtung eines Pfandsystems verbundene Betrugsrisiko signifikant verringert würde. Hierbei ist zu beachten, daß die Pfandhöhe den Herstellungskosten für die Verpackung entsprechen sollte.

5. Es wäre wünschenswert, wenn Kennzeichnungspflichten für Getränkeverpackungen flexibler ausgestaltet werden könnten. Beispielsweise könnten mehrere Sprachen akzeptiert werden oder, noch besser, durch sprachneutrale Symbole ersetzt werden. Verpackungen müssten dann beispielsweise nicht mehr mit Inhaltsdeklarationen in der Sprache des Verkaufslandes versehen werden.



# Innehållsförteckning

1 Inledning .....	9
1.1 Bakgrund och utredningsuppdrag .....	9
1.2 Avgränsning och metodbeskrivning .....	9
1.3 Begreppsförklaringar .....	10
2 Kartläggning av återvinnings- och retursystem inom EU/EES .....	12
2.1 Återvinnings- och retursystem i medlemsstaterna .....	12
2.1.1 Insamlingssystem för återvinning .....	12
2.1.2 Pantsystem för återvinningsbara PET-flaskor .....	13
2.1.3 Pantsystem för dryckesburkar .....	15
2.1.4 Pantsystem för återfyllbara PET-flaskor .....	16
2.1.5 Pantsystem för återfyllbara glasflaskor .....	16
2.1.6 Sammanfattning .....	16
2.2 Anmälda hinder inom EU/EES .....	17
2.2.1 Tillgång till medlemsländernas system .....	17
2.2.2 Administrativa procedurer .....	17
2.2.3 Höga pantbelopp .....	17
2.2.4 Miljöskatter .....	18
2.2.5 Kvoter för återfyllning .....	19
2.2.6 Märkningskrav .....	19
2.2.7 Språkrav på livsmedel .....	20
2.2.8 Oregistrerad försäljning .....	20
2.2.9 Konkurrens .....	21
2.2.10 Obalans mellan import och export av glasförpackningar .....	21
2.3 Sammanfattning .....	21
3 Synpunkter från branschen och företag: För- och nackdelar med olika nationella system .....	22
3.1 För- och nackdelar med återfyllningssystem .....	22
3.2 För- och nackdelar med återvinningsystem .....	22
3.3 För- och nackdelar med pantsystem .....	23
3.4 För- och nackdelar med pantlösa insamlingssystem .....	25
3.5 Slutsatser om för- och nackdelar med olika system .....	25

4 Olika möjligheter för ett samordnat system .....	27
4.1 Möjlighet 1: Pantsystem för återfyllbara glasflaskor .....	27
4.1.1 Eurobottle .....	27
4.1.2 Exempel Dansk Returglas AB .....	27
4.2 Möjlighet 2: Insamlingssystem för glasflaskor .....	28
4.2.1 Viktclearing .....	28
4.2.2 Återvinning för andra ändamål .....	28
4.2.3 Producentansvar på europeisk nivå .....	28
4.3 Möjlighet 3: Pantsystem för återvinningsbara PET-flaskor och burkar .....	29
5 EG-rättsliga aspekter .....	32
5.1 Förpackningsdirektivet och primärrätt .....	32
5.2 Ett samordnat system för en mindre krets länder .....	34
6 Kollegiets konsekvensanalys .....	35
6.1 Konsekvenser för miljön .....	35
6.2 Konsekvenser för handel och konkurrens .....	36
7 Kollegiets slutsatser .....	38

## *Bilagor*

### Bilaga 1

Potentiella ekonomiska besparingar i Sverige med ett samordnat pantsystem inom EU/ EES och effektivisering av glasåtervinning .....	40
--	----

### Bilaga 2

Minnesanteckningar från kollegiets hearing den 16 juni 2003 om återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES .....	47
--	----

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och utredningsuppdrag

På den inre marknaden finns olika nationella system för återvinning och återanvändning av förpackningar för konsumtionsfärdig dryck. Enligt EG:s förpackningsdirektiv ska dessa system vara öppna för alla aktörer på den inre marknaden och vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget. Inom ramen för Kommerskollegiums handelshinderverksamhet har vi uppmärksammat att trots förpackningsdirektivets bestämmelser möter många företag problem när de vill sälja sina drycker på den inre marknaden. Problem för företagen verkar dessutom komma att öka på grund av att olika medlemsstater inför lagstiftning av miljöskäl om nya system för att exempelvis uppnå högre återvinningsmål eller inför nya krav på förpackningars utformning. Problem med nationella system upplevs även av privatpersoner som inte kan få pant för burkar och flaskor som de köper utomlands.

Konsekvenserna av dessa problem är

- ökande kostnader för företag
- ökande miljöproblem på grund av bortslängda förpackningar som skräpar ner naturen och
- minskade möjligheter för konsumenterna att utnyttja den inre marknadens fördelar och minskat förtroende för pantsystemen.

Mot denna bakgrund har Utrikesdepartementet givit Kommerskollegium i uppdrag att kartlägga medlemsstaternas nuvarande retur-, insamlings- och återvinningssystem för dryckesburkar och -flaskor, samt utreda förutsättningarna för ett samordnat system inom Europeiska unionen och EES.

## 1.2 Avgränsning och metodbeskrivning

Ett syfte med utredningen är att undersöka vilka problem företag och branschorganisationer upplever och vilka problem och möjligheter de ser vid en samordning av retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES. Ett annat syfte är att söka en lösning som skulle lämpa sig för ett gemensamt framtida system samt redovisa möjligheter och svårigheter med olika alternativ som branschen föreslår. Utredningen begränsar sig till system för drycker i metallburkar (stål och aluminium) samt plast- (PET) och glasflaskor eftersom dessa utgör störst problem för handeln. Både pantsystem och pantlösa system tas upp i utredningen, men syftet är inte i första hand att jämföra dessa sinsemellan, utan främst att se om och hur de kan modifieras för att underlätta för varornas fria rörlighet och därmed bidra till lägre konsumentpriser.

I kapitel 4, om hur ett gemensamt system inom EU/EES skulle kunna utformas, har vi därför valt att koncentrera oss främst på pantsystem. I kapitel 2, där vi beskriver hinder som företag upplever inom EU/EES, har vi framförallt koncentrerat oss på problem som uppstår på marknader utanför Sverige. Konkurrensverket, som har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga i vilken utsträckning utformningen av det svenska pantsystemet är handelshindrande eller konkurrensbegränsande, kommer att belysa eventuella problem som utländska aktörer kan möta på den svenska marknaden.

Vi har inhämtat synpunkter från myndigheter<sup>1</sup> och svenska aktörer i förpacknings- och dryckesbranschen genom en hearing<sup>2</sup>, telefon- och e-postkontakter samt en enkät till svenska företag i samarbete med Konkurrensverket<sup>3</sup>. För kartläggningen av medlemsstaternas system har vi hämtat in uppgifter av tyska handelskamrar med hjälp av Tysk-svenska handelskammaren i Malmö. Faktautvärderingen och ekonomiska beräkningar har gjorts i samarbete med branschkonsulter.<sup>4</sup>

## 1.3 Begreppsförklaringar

Förpackningsdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt direktivet krävs att medlemsstaterna före den 30 juni 1996 inrättar system för återvinning av förpackningarna för att uppfylla direktivets mål. För Grekland, Irland och Portugal gäller ett temporärt uppskov fram till år 2005. Medlemsstaterna ska enligt artikel 7 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa system som säkerställer att förpackningar antingen returneras av eller samlas in från konsumenten och kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering eller att insamlade förpackningar återanvänds eller återvinns.

PET-flaska: Flaska som är tillverkad av polyetylentereftalat.

Å-PET: Återvinningsbara PET-flaskor. Används bara en gång, men materialet återvinns och används för olika ändamål, bl.a. nya flaskor.

R-PET: Återfyllbara PET-flaskor. Återfylls ca 12 gånger.

Aluminiumburk: Används också bara en gång, men materialet återvinns nästan helt och används huvudsakligen till nya burkar.

Återvinning av dryckesförpackningar: Dryckesförpackningar återtas genom insamling via hushållsnära hämtning eller genom återlämning i butik mot pant och återvinns antingen till nya dryckesförpackningar, eller till andra produkter, t.ex. kläder

---

<sup>1</sup> Jordbruksverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket.

<sup>2</sup> Se bilaga 2.

<sup>3</sup> Se bilaga 3.

<sup>4</sup> Kommerskollegium vill särskilt tacka konsulterna Ingrid Flory och Staffan Larsson men betonar att ansvaret för innehållet och slutsatserna i denna utredning vilar på kollegiet självt.

(fleece), sovsäckar, leksaker etc. Metallburkar av stål och aluminium, glas och återvinningsbara PET-flaskor är föremål för återvinning. Definition för återvinning enligt förpackningsdirektivet är ”Varje tillämpligt förfarande som avses i bilaga 2 B till direktiv 75/442/EEG.”

Återanvändning: Återanvändning av dryckesförpackningar bygger på att förpackningen återlämnas i butik mot pant. Förpackningarna hämtas, sorterar, rengörs och återfylls. Enskilda producenter eller ett producentkollektiv har ansvar för att förpackningspoolen är tillräcklig och av godtagbar kvalitet. Glasflaskor och återfyllbara PET-flaskor är föremål för återfyllning. Definitionen enligt förpackningsdirektivet är ”Varje förfarande varigenom förpackningar som är utformade för att under sin livscykel återanvändas minst ett visst antal gånger återfylls eller återanvänds i samma syfte som de är utformade för... och som möjliggör återfyllning av förpackningen. Sådana återanvända förpackningar blir förpackningsavfall när de inte längre kan användas.”

Pantsystem: I Sverige t.ex. betalar bryggeriet/importören pant för varje flaska/burk till Returpack. Panten följer förpackningen d.v.s. när någon i kedjan lämnar ifrån sig förpackningen så får den tillbaka panten. Utbetalning av panten sker via ett direktkrediteringssystem där Returpack ersätter butiken på basis av inrapporterade uppgifter om hur många förpackningar som mottagits.

EAN-kod: Streckkod för identifiering av godkända burkar och PET-flaskor. Är koden skadad, borta eller oregistrerad ger det ingen pant i retur.

Closed-loop: Dryckesförpackningar återvinns till nya dryckesförpackningar. Kallas också för ”bottle-to-bottle recycling”.

Open-loop: Dryckesförpackningar återvinns till andra produkter, t.ex. kläder, sovsäckar etc.

Returpack: Svenska Returpack AB/Svenska Returpack-PET AB är ett bolag som ägs av Bryggareföreningen, Rexam och handelsorganisationer (Axfood, Coop, ICA, SSLF). Företaget ansvarar för administrationen av pantsystem för aluminiumburkar och återvinningsbara PET-flaskor i Sverige. Regeringskravet är att återvinna till 90 % och därmed arbetar Returpack kontinuerligt med kampanjer som ska främja pantningen av burkar och PET-flaskor.

# 2 Kartläggning av återvinnings- och retursystem inom EU/EES

## 2.1 Återvinnings- och retursystem i medlemsstaterna

### 2.1.1 Insamlingssystem för återvinning

*Organisation för att uppfylla kravet om producentansvar*

I alla medlemsstater har de ekonomiska operatörerna i förpackningskedjan principiellt ansvaret för hanteringen av förpackningsavfall. I vissa länder finns möjligheten att överlämna ansvaret till, ofta privaträttsligt organiserade, nationella återvinningsorganisationer.<sup>5</sup> Storbritannien och Danmark har ett system som skiljer sig från de andra medlemsstaterna.<sup>6</sup>

I tolv EU/EES-länder har man lanserat den så kallade ”Grüne Punkt”.<sup>7</sup> Logotypen, som ursprungligen har utvecklats av den tyska återvinningsorganisationen DSD<sup>8</sup>, visar att företaget i fråga har anslutit sig till den nationella återvinningsorganisationen och betalt en licensavgift.<sup>9</sup> Genom avtalet med den nationella organisationen överförs företagens producentansvar till organisationen.

### Plast<sup>10</sup>

*Plastprodukter insamlas och återvinns i de flesta medlemsstaterna.<sup>11</sup>*

Insamling och återvinning av PET-flaskor i Europa ökar kontinuerligt. 449 000 ton återtog år 2002, detta är en ökning om 30 % jämfört med 2001. Prognosen är att insamlingen kommer att öka ytterligare till över 880 000 ton år 2007.<sup>12</sup> Materialet används i första hand för produktion av andra plastprodukter, d.v.s. open-loop, och mer sällan till nya dryckesförpackningar på grund av höga krav i medlemsstaternas livsmedelslagstiftning.

---

<sup>5</sup> Exempel: I Belgien är det *Fostplus*, i Frankrike *Eco Emballages* och *Adolphe*, i Italien *Conai*, i Sverige *REPA* och i Österrike *ARA*.

<sup>6</sup> I Storbritannien har man delat ansvaret mellan olika aktörer i förpackningsledet, t.ex. måste varje producent genom ett certifikat visa att en viss mängd material har återvunnits för företagens del ("Producer Responsibility Act"). I Danmark är kommunerna ansvariga.

<sup>7</sup> Alla länder inom EU/EES förutom Danmark, Finland, Island, Liechtenstein och Nederländerna. I Nederländerna finns ett DSD liknande koncept som heter "Convenant Verpakking III" och bedrivs av SVM-PACT.

<sup>8</sup> Duales System Deutschland.

<sup>9</sup> Organisationen som delar ut licenser för rätten att använda "Der Grüne Punkt" inom EU heter Pro Europe och har sitt säte i Bryssel.

<sup>10</sup> PET/PVC/PEHD.

<sup>11</sup> Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

<sup>12</sup> Källa: Petcore. Siffran inneslutar även de nya medlemsländerna samt Schweiz.

## **Metall (aluminium och stål)**

Metallprodukter återvinns i alla medlemsstater, dock inte överallt med hjälp av insamlingsställen. I t.ex. Nederländerna t.ex. utsorteras metall före förbränning. Italien och Finland har börjat med insamlingsställen av metall. Finland har problem att få tag i tillräcklig mängd material. Både i norra och södra Europa finns idag en ökande trend för insamling av metallförpackningar.

## **Glas**

Glasprodukter återvinns genom insamling i nästan alla medlemsstater. I Storbritannien används överflödigt grönt glas som vägmaterial, så kallat "glasphalt". Inga insamlingsystem alls, respektive enbart i begränsad utsträckning, finns i Danmark, Grekland och Portugal.

### **2.1.2 Pantssystem för återvinningsbara PET-flaskor**

#### *Rikstäckande pant- och återtagningssystem*

Enbart **Danmark, Norge och Sverige** har ett rikstäckande pant- och återtagningssystem för återvinningsbara PET-flaskor<sup>13</sup>.

I **Tyskland och Österrike** har man infört ett pantsystem, men i dagens läge saknas det ett heltäckande återtagningssystem.<sup>14</sup> **Tysklands** marknad är mycket mer komplex (än de relativt sett små nordiska marknaderna med få operatörer) och präglas av ett stort antal dryckesproducenter och stor konkurrens mellan olika mat- och specialaffärer för drycker. Detta har försvårat etableringen av ett nationellt heltäckande system.

I **Storbritannien** har man inte uteslutit möjligheten till införandet av pantsystem för dryckesförpackningar, men det finns inga konkreta planer än.

I **Finland** finns för närvarande planer på att etablera ett återtagningssystem för återvinningsbara PET-flaskor.

I **Island** kan återvinningsbara PET-flaskor lämnas tillbaka vid insamlingsställen där panten betalas ut av återvinningsföretagen som har ingått avtal med myndigheterna.

---

<sup>13</sup> Efter konsumenten har lämnat flaskorna i butiken, sorteras, tvättas och mals de på återvinningsanläggningar innan de smälts ner till "granulat". Av granulatet tillverkas bl.a. "preforms". Dessa levereras till flasktillverkare/bryggerier där de blåses upp till flaskor.

<sup>14</sup> Avsikten i Tyskland var ursprungligen att starta ett rikstäckande återtagningssystem. Eftersom regeringen och handeln inte kunde enas om hur ett sådant system skulle finansieras och panterna clearas, har dock Tyskland inte fått ett rikstäckande återtagningssystem att fungera. Europeiska kommissionen har nu i en formell underrättelse uppmanat Tyskland att besvara frågor gällande systemets förenlighet med EG-rätten.

## Hanteringstillstånd

Den som importerar eller tappar konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska till Sverige, Danmark eller Norge måste enligt lag ha ett hanteringstillstånd.

I Sverige är det Jordbruksverket som utfärdar hanteringstillstånd men importörerna/bryggerierna söker tillstånd genom Returpack. Avgiften för att få ett hanteringstillstånd utfärdat är mycket hög, årsavgiften är 10.000 SEK. Det finns ett fåtal företag som har eget hanteringstillstånd, d.v.s. de kan starta ett eget retursystem och ansöka om tillstånd direkt hos Jordbruksverket.<sup>15</sup>

I Danmark har Dansk Retursystem en monopolställning, d.v.s. alla producenter och importörer som säljer öl eller kolsyrehaltige läskedrycker i Å-PET flaskor måste anmäla sig till Dansk Retursystem för att få ett hanteringstillstånd utfärdat. I motsats till Sverige och Norge utfärdas hanteringstillstånd inte av en statlig myndighet utan av Dansk Retursystem.<sup>16</sup>

I Norge behöver producenter och importörer inte ansluta sig till Norsk Resirk. Ansluter man sig får man en avgiftsreduktion som ska godkännas av Statens forurensningstilsyn (SFT).<sup>17</sup>

## Administration

Importörer samt bryggerier ingår ett avtal med den nationella organisationen som administrerar systemet - Dansk Retursystem för Danmark, Norsk Resirk för Norge och Returpack för Sverige - om att dess produkter ska ingå i retursystemet.<sup>18</sup>

I Sverige och Norge fastställs avgiftsnivåerna av Returpack respektive Resirk. I Danmark kontrolleras och uppdateras avgiftsnivån varje år av det statliga organet Miljøstyrelsen.

### *Kodregistrering för säkerhet och kommunikation*

Det finns en viss samordning mellan den svenska, danska och norska organisationen när det gäller registrering av EAN-koderna. Idag sker detta för statistiska ändamål men skulle enligt branschen även kunna utnyttjas för en pantclearing mellan systemen.

---

<sup>15</sup> Företagen ansvarar själva för att PET-flaskorna kommer tillbaka till återvinning och flaskorna lämnas oftast tillbaka där man köpt dem. Det visat sig dock vara svårt för små aktörerna att uppfylla målet på 90% återvinning.

<sup>16</sup> I Danmark betalar bryggerier/importören årligen 2000 DEK "tilmeldingsgebyr" för varje ny produktkategori, en "logistikgebyr" för varje förpackning som används för effektivisering av retursystemet och hanteringsersättning till butikerna och en "indsamlingsgebyr" enbart för engångsförpackningar.

<sup>17</sup> I Norge ligger ingångsavgiften på 30.000 NOK plus 5000 NOK för varje ny EAN-kod och en hanteringsavgift per förpackning som betalas till Norsk Resirk.

<sup>18</sup> Upplysningar om produkten och förpackningen måste lämnas in i god tid och godkännas av organisationen. När standardavtalet är tecknat skickar bryggeriet/importören in sina unika EAN-koder till organisationen för uppdatering av samtliga butiksautomater. Bryggeriet/importören betalar sedan pant och administrationsavgift för varje PET-flaska till organisationen. Panten följer förpackningen, d.v.s. när någon i kedjan lämnar ifrån sig förpackningen så får den tillbaka panten. Utbetalning av panten sker via ett direktkrediteringssystem där den nationella organisationen ersätter butiken på basis av inrapporterade uppgifter om hur många förpackningar som mottagits.



## Kodregistrering för säkerhet och kommunikation

Det finns en viss samordning mellan den svenska, danska och norska organisationen när det gäller registrering av EAN-koderna. Idag sker detta för statistiska ändamål men skulle enligt branschen även kunna utnyttjas för en pantclearing mellan systemen.<sup>19</sup>

### 2.1.3 Pantsystem för dryckesburkar

Jämförbara pant- och retursystem för dryckesburkar finns i Sverige<sup>20</sup>, Finland<sup>21</sup>, Norge och sedan september 2002 även i Danmark.<sup>22</sup> Skillnader ligger i vilka material som ingår i systemet, aluminium eller/och stål. I vissa länder kan konsumenten dessutom returnera burken som inte omfattas av det nationella systemet till butiken, men utan att få tillbaka pant.<sup>23</sup>

De svenska, danska, norska och finländska systemen liknar varandra när det gäller pantadministration och kodregistrering av metallförpackningar och fungerar principiellt som för Å-PET flaskor (se kapitel 2.1.2).<sup>24</sup>

Till skillnad från Å-PET-systemet finns för burkpantsystemet inga administrativa avgifter. Pantsystemet är helt självfinansierat framförallt genom försäljning av insamlat material (skrotintäkter) och genom det överskott som uppstår vid inte utbetald pant.

I Sverige registreras importörer direkt hos Jordbruksverket (inget avtal med Returpack), de deklarerar importen samt erlägger burkavgiften senast 30 dagar efter införselmånaden.

Tyskland har ett pantsystem som innefattar alla dryckesburkar av metall. Stålburkar är dominerande på den tyska marknaden.

---

<sup>19</sup> Dansk Retursystem, Norsk Resirk och Returpack innehar viktig produktinformation från företagen som inte är tillgänglig för de enskilda användarna, men som är viktig för att kunna kontrollera om producenten respektive importören har betalat hanteringstillstånd till den nationella organisationen. Informationen, som organisationen får genom EAN-koden, byts sedan ut för att det ska gå att följa upp om och i vilket nationellt system förpackningen landade.

<sup>20</sup> Administreras av Svensk Returpack AB som är ensamt om att ha tillstånd för att bedriva ett pantsystem. Tillståndet är förenat med villkoret att återvinningsgraden ska uppgå till minst 90%.

<sup>21</sup> Det finns ingen egentlig produktion av dryckesburkar i Finland. Återtagningssystemet administreras av Soumen Palautuspakkaus Oy (Palpa). Finland nådde under år 2001 en återvinningsnivå för aluminiumburkar på 95%.

<sup>22</sup> Administreras av Dansk Retursystem A/S.

<sup>23</sup> Stålburkar ingår i det danska, finländska och norska systemet. Stålburkar som antingen härstammar från privatimport eller oregistrerad import tas emot i norska och finländska automater, dock utan att pant utbetalas. Stålburkar ingår däremot inte i det svenska pantsystemet. Det finns dock ett regeringsförslag om att också stålburkar ska kunna returneras i automater med pantutbetalning från år 2004.

<sup>24</sup> Systemet i Finland för metallburkar liknar dessa länders system. I Finland är det till Palpa importören betalar pant vid leverans till detaljhandeln.

### **2.1.4 Pantsystem för återfyllbara PET-flaskor**

System för återfyllbara PET-flaskor finns t.ex. i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Sverige, Tyskland och Österrike och administreras vanligtvis av den nationella bryggareföreningen.<sup>25</sup>

I Sverige krävs ett särskilt hanteringstillstånd, i likhet med systemet för återvinningsbara Å-PET flaskor (se kapitel 2.1.2). Bryggareföreningens system omfattar standardiserade flaskor varför det också av den anledningen är svårt för en importör att använda sig av det systemet. Profilerade, d.v.s. icke standardiserade, flaskor accepteras dock mot att uppkomna sorteringskostnader täcks.

På Island säljs vissa läskedrycker i återfyllbara PET-flaskor, men andelen är liten.

### **2.1.5 Pantsystem för återfyllbara glasflaskor**

Pantsystem för återfyllning av glasflaskor finns i de flesta medlemsstaterna, men med blir allt mindre vanliga:

I Frankrike, Irland och Storbritannien har drycker i återfyllbara glasflaskor enbart en marknadsandel under 5%.

I länder som Belgien, Grekland, Portugal, Italien och Spanien har system för återfyllning stagnerat, framförallt när det gäller produktgrupper som kolsyrade drycker och vin.

### **2.1.6 Sammanfattning**

Ett rikstäckande pant- och återtagningssystem för återvinningsbara PET-flaskor finns idag enbart i Sverige, Danmark och Norge. Jämförbara pant- och retursystem för aluminiumburkar finns i Sverige, Danmark, Norge och Finland.

I Tyskland har ett rikstäckande system för engångsförpackningar inte kommit på plats än och detta förorsakar stora problem för handeln.

I Österrike avvaktar man med att införa ett pantsystem för att följa den tyska utvecklingen.

Återtagningssystem för återfyllbara flaskor finns, mer eller mindre utvecklat, i de flesta medlemsstaterna.

---

<sup>25</sup> I Finland ska ansvaret läggas på en ny organisation fr.o.m. 2004. Det svenska systemet hanteras i praktiken av de enskilda bryggerierna men spelreglerna bestäms av Bryggareföreningen och hanteras formellt av Svenska Retur PET AB, som är ett dotterbolag till Bryggareföreningen.

## 2.2 Anmälda hinder inom EU/EES

### 2.2.1 Tillgång till medlemsländernas system

Principiellt tillåter alla medlemsstater att importerade produkter får tillgång till de nationella systemen. I de flesta fall krävs dock att förpackningen, t.ex. dess form eller volym, måste anpassas för att kunna registreras i returautomaterna och för att säkerställa en korrekt pantutbetalning.<sup>26</sup>

När det gäller att komma in i ett befintligt pantsystem för återvinningsbara PET-flaskor i andra medlemsstater har svenska företag framförallt klagat över det danska och det finländska systemet. Den svenska Bryggareföreningen anger att främst Tyskland, Finland och Danmark har regler som hindrar svensk export.

### 2.2.2 Administrativa procedurer

Svenska dryckesproducenter anger att det är svårt att få tillträde till den danska marknaden när det gäller kolsyrehaltiga drycker. Det förekommer administrativa hinder i form av långa handläggningstider och besvärliga procedurer. Producenter och importörer måste exempelvis anmäla utförliga uppgifter om produkterna till Dansk Retursystem fyra veckor innan de placerar en produkt på den danska marknaden.<sup>27</sup> Dessutom krävs att producenter och importörer lämnar marknadsuppgifter till en oberoende revisionsfirma som försörjer Dansk Retursystem med företagsinformation.<sup>28</sup>

### 2.2.3 Höga pantbelopp

I Tyskland har en så kallat *tvångspant* på engångsförpackningar (Å-PET och burkar) beslutats.<sup>29</sup> Pantbeloppet är mycket högre än exempelvis i Sverige och mer än dubbel så högt som förpackningens värde vilket leder till att priset på produkten blir väldigt högt och konsumenterna kan välja att köpa drycker i förpackningar utan pant eller med lägre pant i stället. En artificiellt hög pantnivå ökar samtidigt risken för fusk (se mer om detta i kapitel 3.3).<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Fyrkantiga flaskor kan t.ex. inte tas emot av automaterna av tekniska skäl. Krav på att flaskorna kan avläsas av automaterna säkerställer enligt automattillverkare effektiviteten av det nationella systemet. Att avvikande volymstorlekar på engångsförpackningar utgör skapar problem för det nationella återfyllningssystemet har framförts av de tyska myndigheterna som ett skäl varför en svensk läskprodukt inte tilläts på den tyska marknaden, kollegiets dnr 312-3107-2000.

<sup>27</sup> T.ex. volym, exakt vikt, höjd, diameter, relevant EU-materialidentifikationskod, färg och, om det finns, en teckning av designen. Därutöver måste anges om förpackningen kommer att märkas som återfyllbar eller engångsförpackning. För återfyllbara förpackningar ska pant- och återtagningssystemet anges.

<sup>28</sup> Enligt det ursprungliga förslaget skulle marknadsdeltagarna rapportera uppgifter direkt till Dansk Retursystem, men Danmark fick kritik eftersom Carlsberg, som initialt hade fått uppdraget att administrera systemet, då skulle få tillgång till känslig marknadsinformation.

<sup>29</sup> Lagstiftningen har emellertid inte trätt i kraft ännu eftersom förslaget kritiserats av ett flertal medlemsstater och Europeiska kommissionen som lämnat detaljerade utlåtanden inom ett informationsförfarande för tekniska regler och föreskrifter enligt direktiv 98/34/EG.

<sup>30</sup> Konsumenten i Tyskland kan få tillbaka sin pant mot uppvisande av kvitton ("kupong") i butiken där man köpt drycken eller när butiken ingår i samma butikskedja, så kallade "Insellösung".

Nederländerna avser att införa en tvångspant år 2006 för burkar, PET- och andra plastflaskor samt glas i fall att överenskommelserna med industrin inte leder till de uppsatta målen för avfallsminskning.<sup>31</sup>

## 2.2.4 Miljöskatter

Skatter som förpackningsbranschen anser vara särskild handelshindrande förekommer i **Belgien, Danmark, Finland och Norge**. Sverige har däremot ingen skatt på dryckesförpackningar.

I **Belgien, Danmark och Norge** har införts en *eko-skatt* på dryckesförpackningar baserad på hur mycket av förpackningen som innehåller återvunnet material.<sup>32</sup> I **Belgien** har därutöver införts en *eko-boni*, d.v.s. en skattelättnad för vissa förpackningar som klassificeras som miljövänliga.

I **Finland** pågår för närvarande diskussioner att införa en *eko-skatt* för vatten och drycker med en alkoholhalt mellan 0,5 och 1,2 volymprocent. Detta skulle drabba svenska mineralvatten- och ciderproducenter.<sup>33</sup>

Försök att styra hur återvunnet material ska användas är, enligt förpackningsbranschen, kontraproduktiva från resurshushållningssynpunkt. Lagstiftning om eko-skatt förhindrar företagen att utnyttja sin flexibilitet och att optimera materialåtervinning som följd. Företagen kallar detta för att de måste "låsa flöden". För att anpassa sig till lagstiftningen kommer enligt branschen transporter och transportkostnader att öka, något som i sin tur varken gynnar företagens intressen eller miljön.

Därutöver missgynnar lagstiftning om eko-skatt enligt branschen särskilt försäljningen av metallburkar. Detta eftersom det inte alltid kan garanteras att burkar innehåller en viss andel återvunnet material eftersom materialet kan vara av varierande ursprung. Detta beror på att materialet säljs och köps vid olika ställen för att ta hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna.

Förpackningsbranschen anser vidare att **Danmarks** förpackningsskatt är diskriminerande mot flaskor som ska materialåtervinnas och som framför allt används av importörer. Danmark beskattar förpackningar som *för första gången* sätts på marknaden. Detta gynnar återfyllningssystem som huvudsakligen bedrivs av den inhemska industrin. Återfyllningsflaskor undantas dessutom från skatten när de är avsedda för export.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Europeiska kommissionen har kritiserat att överenskommelsen, *Covenant III*, inte utgör "specific legal framework" som anses nödvändigt för att kunna acceptera åtgärderna som ett införlivande av förpackningsdirektivet.

<sup>32</sup> Detta missgynnar särskilt burkar. Se den svenska kommentaren inom 98/34-proceduren, anmälningsnummer 2002/494-496/B. I Norge minskar skatten beroende på andelen återvunnet material.

<sup>33</sup> Ett företag har kontaktat Kommerskollegium tidigare i en liknande fråga. Problemet hade då lösts när Finland ändrade lagen om läskedrycksaccis vilket lett till att företagets källvatten på PET-flaska inte längre omfattades av skatten, kollegiets dnr 312-474-2000. Se även dnr 312-2881-1999 beträffande cider.

<sup>34</sup> Europeiska kommissionen undersöker för närvarande om vissa undantagsregler innebär otillåtet statsstöd.

I Finland finns en straffskatt på öl och kolsyrehaltiga drycker som tillämpas när flaskan inte kan anpassas till det nationella pantsystemet. Avgiften är större än varuvärdet inklusive förpackning och gör således export till Finland olönsam.<sup>35</sup> De flesta inhemska bryggerierna drabbas inte av detta eftersom deras drycker säljs i standardiserade flaskor som ingår i det finländska pantsystemet.<sup>36</sup>

### 2.2.5 Kvoter för återfyllning

Lagstiftning som främjar försäljning av drycker i återfyllbara förpackningar, t.ex. lagstiftning om uppnåendet av vissa kvoter för drycker i återfyllbara flaskor, missgynnar importörer.<sup>37</sup> Detta eftersom dryckesförpackningar importeras framförallt i återvinningsbara förpackningar som på grund av den ringa vikten och långa transportvägar är lönsammare för importörer. I Tyskland t.ex. säljs nästan 95% av alla importerade drycker i antingen återvinningsbara Å-PET-flaskor eller burkar. Den inhemska branschen som oftast har en stor marknadsandel i återfyllningssystem har däremot fördelar av en sådan lagstiftning.

### 2.2.6 Märkningskrav

Sverige, Danmark, Finland och Norge kräver märkning för återvinningsbara flaskor med hur stor pant konsumenten får tillbaka<sup>38</sup> och i vissa länder även den nationella organisationens symbol.<sup>39</sup> För aluminiumburkar finns det i Sverige än så länge inga märkningskrav, enbart rekommendationer.<sup>40</sup>

Rent tekniskt krävs i Sverige att etiketten på PET-flaskan ska täcka redan påklistrad etikett i dess helhet eller anbringas på flaskan vid tappningsstället. I Norge ska pantmärket integreras i etikettdesignen av engångsförpackningen, man får alltså inte klistra över originaletiketten. Möjlighet till användning av självhäftande pantetiketter finns däremot i Danmark.

I Tyskland diskuteras för närvarande om man utöver EAN-koden ska förse förpackningar som har belagts med en tvångspant med en säkerhetskod eftersom risken för fusk är ännu påtagligare på grund av det höga pantbeloppet. Säkerhetskoden som ska tryckas på flaskan med en specialfärg ska garantera att varje flaska verkligen bara pantas en gång.

---

<sup>35</sup> Å-PET flaskor beskattas med 67 cent per liter, vilket är mer än vad drycken kostar.

<sup>36</sup> Föreningen Sveriges Fria Bryggeriers brev till Leif Pagrotsky, 2002-12-05.

<sup>37</sup> Kvoter för återfyllning av dryckesförpackningar finns i Danmark, Portugal och Tyskland. Österrike ersatte sin kvot för återfyllning till en gemensam kvot för återfyllning och återvinning, jämförbart med Sverige och Finland. Nederländerna har möjlighet att införa återfyllningskvoter om branschöverenskommelser inte uppnår målet att minska avfallet.<sup>4</sup> Producenter och importörer av öl, läsk eller vatten ska säkerställa att återfyllningssystem inte får ersättas av system för engångsförpackningar. I Danmark har man genom frivilliga överenskommelser inom branschen höjt andelen av återfyllbara PET-flaskor.

<sup>38</sup> I Sverige och Danmark gäller krav på pantbelopp inte för återfyllnadsflaskor.

<sup>39</sup> Norsk Resirk kräver enbart pantbelopp.

<sup>40</sup> Enligt Returpack kommer krav på märkning om pantbelopp att finnas på aluminiumburk efter en successiv övergång under 2003.

Effekten av märkningskrav blir ofta att importören tvingas märka om flaskorna redan på tappningsstället. Kravet är dessutom särskilt betungande för importörer som köper in tillfälliga partier på spotmarknaden.

### 2.2.7 Språkrav på livsmedel

Språkrav för livsmedel är harmoniserat inom EU. Enligt ett direktiv<sup>41</sup> ska livsmedel – och således även dryckesförpackningar – märkas på ett språk som med lätthet förstås av konsumenten. Ingrediensförteckning och nettokvantitet är exempel på obligatoriska märkningsuppgifter. På grund av direktivet är kraven på vad som ska framgå av märkningen i stort desamma i samtliga medlemsstater. Det finns dock möjligheter för medlemsstaterna att i vissa fall ställa högre och mer omfattande krav.

I Sverige, Danmark och Finland har man valt att märkningsuppgifter ska anges på landets språk, men de får kompletteras med ytterligare språk. I Sverige t.ex. får annat språk användas ”om stavningen endast obetydligt skiljer sig från svenska”.<sup>42</sup>

I Belgien måste förpackningen märkas på det språk som är det officiella i regionen.

Det faktum att dryckesförpackningar måste länderanpassas medför kostnader för importörerna.

### 2.2.8 Oregistrerad försäljning

Bryggareföreningen, Coca-Cola och Åbro påpekar att det idag finns stora problem med att oseriösa företag säljer drycker på den svenska marknaden utan att följa vare sig svenska märkningsregler eller miljölagar.<sup>43</sup> Till detta kommer enligt branschen en stor och växande privatimport och oregistrerad försäljning till Sverige, bl.a. beroende på skatteskillnader mellan medlemsstaterna. Förpackningar till de drycker som säljs utan att avgifter betalats eller som tas in av privatpersoner till Sverige hamnar hos de företag som byggt upp existerande nationella system. Problemet är enligt Bryggareföreningen att dessa företag inte har några intäkter för dessa volymer utan enbart kostnader. Konsekvensen blir att konsumenterna betalar högre priser för ordinarie varor (se mera om fuskproblemet under kapitel 3.3).

---

<sup>41</sup> Direktiv 2000/13/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel.

<sup>42</sup> Direktivet är genomfört i Sverige genom Livsmedelsverkets kungörelse om märkning och presentation av livsmedel, SLVFS 1993:19. Enligt Livsmedelsverkets uppgifter görs en fall-till-fall bedömning, t.ex. skillnaden mellan ”øl” och ”öl” anses vara obetydlig.

<sup>43</sup> Enligt Bryggareföreningens beräkningar säljs minst 50 miljoner liter ”illegalt” i Sverige, huvudsakligen Coca-Cola och Fanta. Den ”legala” importen (läsk och vatten) låg 2002 vid 104 miljoner liter.

## 2.2.9 Konkurrens

Ett problem på den danska marknaden som uppmärksammats av branschen gäller ägarstrukturen i Dansk Retursystem. Inhemska bryggerier har inflytande t.ex. på hur intäkter för skrot fördelas och de kan således indirekt stödja den inhemska industrin. Även i Sverige dominerar de inhemska bryggerierna i retursystemen tillsammans med handel och emballagetillverkare.<sup>44</sup>

Nederländerna har problem att avsätta glas på marknaden på grund av den starka konkurrensen från tysk glasinnsamling som får stöd genom ”Grüne Punkt”-systemet.

## 2.2.10 Obalans mellan import och export av glasförpackningar

I Storbritannien, Finland, Irland och Sverige finns problem med en obalans mellan export och import av glas både när det gäller kvantitet och kvalitet (t.ex. för mycket import av grönt glas). Den svenska återvinningsorganisationen har anmält problem att det dessutom finns ett överskott på glas som importerats av privatpersoner som inte erlägger förpackningsavgifter, något som leder till en kostnadsbelastning på det nationella systemet.<sup>45</sup>

## 2.3 Sammanfattning

De problem som små och stora företag upplever vid handeln över gränsen skiljer sig från varandra:

Små företag klagat ofta över administrativa krav i samband med hanteringstillstånd och märkningskrav.

Större bryggerier anger framförallt problem på grund av att skatter är olika i medlemsstaterna (särskilt alkoholskatten), fusk med moms samt oregistrerad försäljning av flaskor.

Förpackningsbranschen klagat framförallt över medlemsstaternas agerande att stävja den ökande trenden av försäljning av engångsförpackningar genom introducering av lagstiftning om eko-skatter eller pantsystem av bestraffande karaktär.

---

<sup>44</sup> Enligt uppgifter ska Returpack och Returpack-PET över tiden göra nollresultat och administrationsavgiften anpassas därefter. Utdelningar till ägare görs alltså inte. Enligt Returpack garanteras genom ägarkretsens sammansättning att t.ex. inkomsterna från skrotintäkter går in i systemet för att täcka kostnaderna i hela kretsloppsflödet.

<sup>45</sup> Via privatinförsel av framför allt vin, sprit och öl tillförs svensk marknad årligen ca 38 000 ton glas som SGÅ får in i insamlingssystemen och som återvinns utan finansiering via förpackningsavgifter. Privatinförseln kommer enligt beräkningar att öka med 10 % per år under de kommande åren på grund av ökade fria införselkvoter för alkoholhaltiga drycker. Enligt Bryggareföreningen är exempelvis 28 % av den totala ölkonsumtionen köpt på Systembolaget (48% för starköl), 37% i dagligvaruhandeln och 11% av privatinförsel (18% för starköl). Se handelshinderanmälan, dnr 312-357-2003.

# 3 Synpunkter från branschen och företag: För- och nackdelar med olika nationella system

## 3.1 För- och nackdelar med återfyllningssystem

System för återfyllning bygger på att flaskan cirkulerar från fyllaren till detaljhandeln och tillbaka. Därför behöver återfyllningsflaskor enligt branschen ett väl fungerande system, såväl tekniskt, organisatoriskt som ekonomiskt för att kunna fungera.

Branschen påpekar att det är svårt att bygga upp och upprätthålla system för återfyllning och kräver en lagstiftning som tar hänsyn till existerande strukturer. Eftersom system för återfyllbara flaskor måste konkurrera med andra mer flexibla förpackningssystem bör de bygga på egna ekonomiska fördelar. Det är t.ex. inte ekonomiskt försvarbart att exportera dryck i återfyllningsflaskor för att sedan transportera tillbaka flaskorna till ursprungslandet.

Det krävs att det finns en ”pool” av tillräckligt många flaskor tillgängliga som i sin tur måste vara av hög kvalitet och är förhållandevis dyra. Återfyllningssystem kräver förhållande mycket investeringar och har därför en tröghet mot förändring och utveckling.

Återfyllningssystemen är normalt regionala eller nationella och därmed enligt branschekunna protektionistiska till sin natur.

Som fördel nämns att de är alltid utformade som ett pantsystem, d.v.s. konsumenten måste betala en viss pant vid inköpet och får tillbaka beloppet vid återlämnandet av flaskan. Panten är nödvändig för att garantera att flaskan återförs till ”kretsloppen”.

## 3.2 För- och nackdelar med återvinningsystem

Återvinningsystem, d.v.s. system där materialet tas om hand för att återanvändas till nya produkter, är enligt branschens syn betydligt mer flexibla än återfyllningssystem och motverkar inte förpackningsutvecklingen, eftersom inget nämnvärt kapital finns bundet i ett förpackningsinventarium. De medger också en tydligare produktprofilering, d.v.s. producenten är friare i sin flaskdesign och kan därmed stärka sin marknadsföring.

Fördelen med ett ”open-loop” system – d.v.s. materialet återanvänds även för andra produkter än enbart för dryckesförpackningar - är att det lämnar mer utrymme för producenterna att bestämma själva hur de vill förfoga över materialet och var de ska köpa sitt material för att göra lönsamma affärer. Fördelen med ett ”closed-loop”



system, d.v.s. materialet återanvänds för dryckesförpackningar, är att materialet inte kan säljas till marknader där det prisdumpas, t.ex. till Kina. Företag har ett intresse att ”hålla” det dyrbara råmaterialet inom Europas gränser. Därutöver investerar större företag mycket i ny teknik som de vid ett ”open-loop” system inte skulle kunna utnyttja. Ett tredje argument är att materialets användning inte degenererar utan materialet hålls i kretslopp längre tid.

En garanterad försörjning av återvunnet (och jungfruligt) material stimulerar utveckling av nya applikationer, vilket ger en större marknad och lägre priser som i sin tur ytterligare utvecklar marknaden.<sup>46</sup> Återvinningssystem i kombination med pantsystem ger enligt branschen bättre material eftersom det ger en viss renhetsgrad i flaskorna genom att det inte tas emot ”annat skräp” som i materialinsamling. Kvalitet i insamlingen är viktigt och måste följas upp av möjlighet till identifikation och sortering i återvinningsfabrikerna. Genom mer avancerade mekaniska och kemiska metoder kan bra återvunnet material också användas i flaskor för livsmedel.

## 3.3 För- och nackdelar med pantsystem

### Högre återlämningsandel

Fördelen med pantsystem jämfört med andra insamlingssystem är enligt branschen att det normalt sett ger betydligt högre återlämningsandel. För återvinningssystem gäller att återvinningsgraden höjs beroende på om ett land har infört ett pantsystem eller inte. Sverige har exempelvis en återvinningsgrad för Å-PET på knappt 77 % medan länder utan pantsystem som Frankrike, Italien och Storbritannien enbart når ca 20 % återtagning. I Sydeuropa använder man sig framförallt av andra insamlingsystem vilket leder till låga återvinningsnivåer som följd.

### Mindre nedskräpning av naturen

Som en ytterligare fördel med pantsystemet nämns att nedskräpningen i naturen minskar eftersom konsumenten är benägen att gå till affären för att få tillbaka sin pant. Kvalitén på det återvunna materialet är bättre och således av högre ekonomiskt värde.

### Pantfusk

Nackdelen är att kostnaden för pantsystem kan vara högre än för andra insamlingsystem, bl.a. genom extra personaltäthet. Det största problemet enligt branschen med nationella pantsystem är att det förekommer pantfusk.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Henk Hansler, Petcore, föredrag Returpacks konferens i Köpenhamn.

<sup>47</sup> T.ex. Svenska bryggareföreningen som påpekar att den oregistrerade importen är ett konkurrensproblem på området.

Fusk förekommer i olika led och för olika förpackningstyper. De problem som anges för den svenska marknaden borde motsvara problem som förekommer även i andra länder där man har infört pantsystem. Å-PET- flaskor står för den största andelen av fusket. Pantfusk kan se ut enligt följande:

En *producent* av Å-PET-flaskor kan ange en mindre mängd dryck än den faktiskt sålda och därmed inte betala in pant och administrationsavgift för den ”glömda” andelen till Returpack-PET. Detta upptäcks så småningom av Returpack-PET i den statistiska uppföljningen, men leder sällan till åtal och ett fällande dom med hänsyn till att bevisföringen är komplicerad.<sup>48</sup>

En *importör* kan fuska genom att deklarerera mindre mängder än de faktiska eller deklarerar inte alls.<sup>49</sup>

Det förekommer att *konsumenter* fuskar genom att kopiera etiketter och sätta de på pantlösa flaskor och andra föremål för att kunna pantas i automater.

Vissa fuskmöjligheter finns också i både *butiker och bryggerier* vid återtagningen av de förbrukade flaskorna, till exempel genom att läsa av samma flaskor flera gånger eller bara scanna in rätt EAN-koder.

När det gäller den svenska marknaden beräknas att ovanstående fusk kostar de ärliga aktörerna i systemet några tiotal miljoner kronor per år.<sup>50</sup> Kostnader för privatimporterade aluminiumburkar täcks dock till viss del av intäkter från materialförsäljningen.

För att undvika fusk är det enligt branschen viktigt att panten är ”rimlig”, d.v.s. den borde ungefär motsvara förpackningens kostnad.<sup>51</sup> Panten för engångsförpackningar bör därför inte vara utformad som en pant av bestraffande karaktär, som t.ex. är fallet i Tyskland, där man genom den höga panten (och därmed priset för engångsförpackningen) vill stävja konsumtion av engångsförpackningar. Pantbeloppet är således avgörande när det gäller att skapa konkurrensneutrala retursystem som inte inbjuder till fusk.

Enligt branschen skulle man med ett överordnat clearingsystem kunna komma åt problemet med fusk, åtminstone i länder som ansluter sig till ett sådant system. Effekten skulle dock vara att problemet övervältras på länder som inte anslutit sig till systemet.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Små avvikelser från den genomsnittliga insamlingsgraden kan ha naturliga förklaringar och stora differenser kan bero på att någon annan oegentligt använt samma koder. Det krävs alltså ett ordentligt polisarbete för att kunna leda detta fusk till åtal och en fällande dom.

<sup>49</sup> Det förekommer även att importerade produkter inte deklarerar alls och säljs genom främst servicebutiker, kiosker etc. Man kan ”stjäla” någon annans kod och således fördröja upptäckt. Ett problem som nämns när det gäller att komma till rätta med detta fusk är att många av dessa företag kan vara flyktiga. Handeln har hittills inte agerat olagligt vid försäljning av pantlösa förpackningar utan ansvaret har helt legat på importören. Följden är att konsumenten tappar förtroendet i pantsystemet eftersom flaskan inte går att returnera.

<sup>50</sup> Enligt Svenska bryggareföreningens beräkningar kan det röra sig om 50 miljoner liter jämfört med 104 liter legalt importerat läsk år 2002.

<sup>51</sup> Anders Linde, Rexam.

<sup>52</sup> Returpack, Flory/Larsson.

## 3.4 För- och nackdelar med pantlösa insamlingssystem

Fördelen med pantlösa insamlingssystem är att dryckesförpackningar inte behöver anpassas till återtagningssystem.

Problem finns däremot i form av avgifter till operatörerna av insamlingssystemen och märkningskrav ("gröna punkten"). Även om det numera finns många företag som använder sig av "gröna punkten", betyder det inte att medlemsstaterna närmar sig varandra när det gäller utformningen av sina återvinningsystem. Tvärtom finns det en mångfald av återvinningsorganisationer som skiljer sig från varandra när det gäller avgiftsnivåer och metoden att beräkna och redovisa.<sup>53</sup> Många företag upplever kravet att "gröna punkten" ska finnas på förpackningen som ett handelshinder.<sup>54</sup> Systemet är inte heller oproblematiskt ur konkurrenssynpunkt. Europeiska kommissionen har nyligen antagit tre beslut om "gröna punkten"-företag när det gäller hur systemen med producentansvar ska tillämpas i praktiken.<sup>55</sup>

Insamlingssystem kräver, enligt branschexperter, teknik för att sortera avfall. I praktiken krävs därutöver en kompletterande manuell sortering. Materialets renhet blir normalt lägre än i ett pantsystem. Nedskräpningsproblemen anges vara större än i pantsystemen för samma typ av förpackningar. Ett avgiftsuttag krävs oftast eftersom de flesta insamlingssystemen inte får sina kostnader täckta av värdet på det insamlade materialet.

## 3.5 Slutsatser om för- och nackdelar med olika system

Det kan konstateras att *pantsystemen för returglas och dryckesburkar* anses vara kostnadseffektiva, resurssnåla, icke-nedskräpande och leder till mycket hög återfyllning/återvinning. De är dessutom väl inarbetade och har en hög acceptans hos konsumenterna.

*Pantsystemen för återfyllbara PET-flaskor* är enligt branschen väl inarbetade inom länder som Danmark, Norge, Sverige och Finland. Återfyllbara flaskor förekommer knappast som skräp och är kostnadseffektivt för större bryggerier, speciellt med tanke på redan gjorda investeringar, men otillfredsställande för mindre bryggerier och importörer på grund av relativt höga investeringskostnader respektive ett i huvudsak nationellt slutet kretslopp. Import och export av drycker i återfyllbara flaskor som ingår i ett återfyllningssystem förekommer enbart i liten utsträckning, t.ex. för leverans inom hotell- och restaurangbranschen. Höga transportkostnader på grund av långa distanser gör systemet ekonomiskt olönsamt för exporterande företag.

---

<sup>53</sup> Tysk-svenska handelskammaren.

<sup>54</sup> Se kollegiets dnr 312-468-1999 och dnr 316-564-2002.

<sup>55</sup> Se kommissionens beslut 2001/463/EG och 2001/663/EG.

*Pantsystem för återvinningsbara PET-flaskor* finns som ett rikstäckande system idag enbart i Sverige, Danmark och Norge. Systemet kräver enligt branschen förhållandevis höga avgifter, vilket har lett till ett omfattande fusk. Detta skapar konkurrensmissig snedvridning, eftersom höga kostnader undgås samtidigt som kontroll och påföljd är otillräckliga. Dock kan sägas att systemet är öppet och förhållandevis konkurrensneutralt eftersom företag inte behöver anpassa sina produkter till återtagningssystemets krav i samma utsträckning t.ex. när det gäller flaskans form. Systemet medger således en flexiblare marknadsmässig strategi än vad återfyllningssystemen gör, det leder till mindre nedskräpning och har bra hygieniska och kvalitetsmässiga förutsättningar. Med trimning, d.v.s. en effektivisering, torde ett pantsystem av detta slag vara bra samhällsekonomiskt sett.

# 4 Olika möjligheter för ett samordnat system

## 4.1 Möjlighet 1

### – pantsystem för återfyllbara glasflaskor

#### 4.1.1 Eurobottle

En möjlighet för ett gemensamt system för *återfyllbara* glasflaskor vore att satsa på en "Eurobottle", d.v.s. en eller flera standardiserade flaskor som skulle kunna återlämnas i varje medlemsstat för återfyllning utan att den skulle behöva transporteras tillbaka till ursprungslandet för rengöring och återfyllning. Att enas om gemensamma standarder har dock tidigare visat sig vara en mycket svår framkomlig väg. Protektionism, skydd av mindre industrier, gjorda investeringar i flasksystem samt höga kostnader för industrin nämns som de problem som lett till att en sådan standardisering inte kommit till stånd. Ett gemensamt system för återfyllbara glasflaskor förutsätter sannolikt ett långtgående engagemang från medlemsstaternas sida i form av aktiv medverkan både i tillkomsten av sekundärrätt och i standardisering. Det är troligt att detta skulle behöva kombineras med ekonomiska styrmedel. Potentialen för ett sådant system på den inre marknaden skulle vara störst regionalt.

#### 4.1.2 Exempel Dansk Returglas AB

Ett sätt att underlätta problemet som uppstår mellan angränsande länder med en hög skillnad i alkoholbeskattningen skulle vara den modellen som ett svenskt företag, Dansk Returglas AB, erbjuder svenska butiker. Systemet bygger på att svenska butiker ansluter sig genom avtal med företaget till retursystemet mot avhämtning av tomma glasflaskor. De till systemet anslutna svenska butikerna betalar inte ut full dansk pant till konsumenterna (differentierad pant) och använder marginalerna för att täcka sina hanteringskostnader och en eventuell vinst. Möjligheten för svenskar att kunna panta sina danska flaskor lockar kunder till butiken.

Fördelen med systemet är att butikerna kan reglera återtagningen själv. Den som vill ha färre returser sänker sin utbetalning och tvärtom. Nackdelen är att konsumenten aldrig vet hur mycket pant han får tillbaka vilket kräver att butikerna upplyser konsumenten om utbetalningsvillkoren.

## 4.2 Möjlighet 2

### – insamlingssystem för glasflaskor

De höga skatterna på alkohol och avsaknad av egentlig vinproduktion i Sverige bidrar till en hög grad av införsel av glas från övriga Europa. Avsättningen och återvinningen av glas överstiger således den mängd som produceras i Sverige. Det glaset, som inte kan återvinnas i Sverige, kommer enligt branschexperter till stor del från privatimport och är till stor del färgat. Det transporteras och säljs till utlandet, vilket är en förlustaffär.

#### 4.2.1 Viktclearing

När det gäller ett samordnat system för engångsglasflaskor skulle man kunna jämma ut kostnader för glas som tas om hand av nationella återvinningsindustrin genom en ”viktclearing”, d.v.s. man analyserar hur mycket som produceras och hur mycket material som tas om hand i varje land och beräknar en genomsnittlig mängd. Kostnaderna skulle sedan kunna fördelas mellan medlemsstaterna. Sverige skulle då sannolikt klassificeras som ett bruttoland bl.a. på grund av den stigande privatimporten och gynnas av en sådan regel. Det är dock mindre sannolikt att en sådan reglering skulle kunna accepteras av länder i södra Europa som inte skulle dra någon fördel av det.

#### 4.2.2 Återvinning för andra ändamål

En annan lösning på problemet med överskottsglas i Nordeuropa kan vara att använda krossglas för andra användningsändamål *inom landet*. Potentiella användningsområden finns inom byggindustrin, t.ex. som isoleringsmaterial eller betongblandning. Användningsområdena är många och bör enligt branschen undersökas närmare.

Den faktiska kostnaden för att omhänderta glas från privatimporten är enligt branschexperter ca 30 miljoner kronor om året. Om man kunde hitta alternativa användningsområden för glaset, samt minska den privata införseln och eliminera den oredovisade kommersiella införseln, kan en besparing om ca 30 miljoner kronor således göras (se bilaga 1).

#### 4.2.3 Producentansvar på europeisk nivå

Ett annat förslag som för närvarande diskuteras mellan medlemsstaterna är att upprätta ett europeiskt system för producentansvar för att genomföra återvinningsmål på gemenskapsnivå. Systemet syftar till att producenter måste kunna styrka att en viss procentandel av det producerade glaset har återvunnits i landet eller i en annan medlemsstat. Detta ska styrkas genom ett säljbart certifikat. Företagen ges på

det sättet en möjlighet att uppfylla sina skyldigheter genom att köpa certifikat både nationellt och i andra länder, antingen fritt på marknaden eller från återvinningsorganisationer. Enligt Europeiska kommissionen vore detta en möjlighet att skapa incitament för separat insamling och återvinning av mer avfall till lägre kostnad, genom att konkurrensutsätta de olika återvinningsorganisationerna och övriga aktörer som deltar i återvinningskedjan.<sup>56</sup> Förslagets påverkan på handeln och konkurrens bör utredas ytterligare.

## 4.3 Möjlighet 3

### – pantsystem för återvinningsbara PET-flaskor och burkar

*Återvinning är mest lämpat för en europeisk samordning*

Ett samordnat system för återvinning av dryckesförpackningar nämns av branschen som det system som skulle vara mest lämpat för en europeisk samordning. Ett återvinningssystem kopplat till ett pantsystem har fördelen att det höjer återlämningsgraden av materialet och skyddar miljön. Detta efterfrågas också av konsumenter i länder där man har infört ett pantsystem.

*Ett europeiskt system är möjligt, men svårt att genomföra*

En övervägande del av aktörerna som kollegiet intervjuat, anser att ett europeiskt system borde vara principiellt möjligt och önskvärt, men att det finns ett antal problem att övervinna.<sup>57</sup> Den viktigaste förutsättningen är att ett nytt system inte byggs upp för skyndsamt. Aktörerna behöver tid att anpassa sig till nya villkor.

Returautomatföretag anser att ett europeiskt system skulle kräva en omfattande samsyn på alla deltagande marknader för att kunna vara en realistisk option. Pantautomater skulle behöva utrustas med ny teknik och en kapacitetskrävande databas för att kunna identifiera ”europeiska” koder. Detta leder i sin tur till höga initiala finansieringskostnader vilket dock på sikt skulle sjunka.<sup>58</sup>

Livsmedelshandlarförbundet påpekar att det är viktigt att detaljhandeln har möjlighet att anpassa sina rutiner till ett nytt system. Konsumenternas förtroende för retursystem får inte äventyras genom tekniska fel något som leder till irritation.

Förpackningsindustrin framhåller att en samsyn är svår att åstadkomma på grund av olika kvoter för återvinning, snedvriden konkurrens och stora skillnader i medlemsstaternas alkoholpolitik. Förutom tekniska skillnader skiljer sig också konsument-

---

<sup>56</sup> Meddelande från Kommissionen "Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall", kap. 5.3.3.

<sup>57</sup> Bl.a. Returpack, Rexam, Svenska Dryckesproducenter, Tomra, Jordbruksverket, Konkurrensverket, branschkonsulter samt flera tillfrågade små företagare och handelskamrar. Svenska Bryggareföreningen och vissa större bryggerier ställer sig än mer tveksamma till en samordning och kallar ett europeiskt system för en "utopi"(se bilaga 2).

<sup>58</sup> Returpack, Tomra, Repant AB.

beteendet i olika länder.<sup>59</sup> Tyska handelskammaren i Portugal påpekar att olika uppfattningar om miljön i Syd- och Nordeuropa skulle göra det svårt att försvara idén med hänsyn till nödvändiga dyra investeringar och de höga konsumentpriserna i landet.

Slutsatsen är att ett samordnat europeiskt system torde ta många år att genomföra.

***Branschexperter uppskattar att en europeisk samordning av pantsystemet på burkar och Å-PET skulle ge en ekonomisk besparing i Sverige på 20 miljoner kronor per år.***

Rationaliseringsvinster skulle främst göras tack vare en ökad effektivisering av administrationen, en ökad konkurrens och, framförallt, begränsad möjlighet till fusk (se räkneexempel i bilaga 1).

Öppna frågor

– *Vilka länder kan ingå i ett gemensamt system?*

Branschen har framhållit fördelar med ett system som, till en början, innefattar länder som Danmark, Sverige, Finland och Norge. Fungerar det inte mellan länder som redan har fungerande återtagnings- och pantsystem så fungerar det antagligen inte heller med ett system som omfattar en större krets av länder. Förutsättningen är att dessa länders specifika koder görs tillgängliga och läsbara för returautomater för att möjliggöra identifikation.

– *Vem ska finansiera pantautomaterna – handeln eller dryckesindustrin?* Ett samordnat system skulle kräva någon typ av identifiering av pantberättigade förpackningar. Detta kräver enligt branschen avsevärda investeringar i automater och manuellt kontrollarbete. Även här svarar de som inte återlämnar förpackningar för en avsevärd del av systemkostnaden. Olika kostnadsstrukturer i olika länder komplicerar finansieringsfrågan ytterligare.

– *Vem ska ta hand om insamlat material för bearbetning?* Branschen anser att systemet i Sverige med att bryggerierna tar hand om sina använda förpackningar fungerar bra men anser att det skulle bli kostsamt att ta hand om utländska produkter utan en hanteringsersättning.<sup>61</sup>

– *Hur ska märkningssystemet utformas?* Kraven måste utformas på ett sådant sätt att det underlättar handel även gentemot andra länder. Konsumentverket vill att förpackningar ska vara märkta med information som upplyser konsumenten om och var han eller hon kan få ut pant för flaskan. Hur utformas en sådan märkning

---

<sup>59</sup> Rexam. Tyska handelskammaren i Storbritannien välkomnar ett europeiskt system men påpekar att det i dagens läge inte skulle finnas en acceptans hos konsumenten. Den finländska bryggareföreningen påpekar att det finns stora skillnader i konsumentbeteendet även inom de nordiska länderna.

<sup>60</sup> Bryggareföreningen, Carlsberg.

<sup>61</sup> Skulle man förespråka ett system där de nordeuropeiska länderna går "i förväg" skulle språkkravet initialt inte uppstå som ett problem. Just detta kan å andra sidan leda till att andra länder har svårt att ansluta sig till systemet när deras märkningar inte kan förstås av konsumenterna.



samtidigt som man inte ställer onödigt höga krav som leder till att bryggaren/importören måste märka om förpackningen?<sup>62</sup> Ett alternativ kan vara att införa en språkneutral pantsymbol.

– *Hur skulle pantavgifterna sättas?* En lösning skulle kunna vara att harmonisera pantavgifterna i framtiden, i bästa fall gynnat av en gemensam valuta. Som en övergångslösning skulle man kunna börja med en s.k. ”peer-to-peer clearing”, d.v.s. man använder dagens nationella koder men där panten i ett annat land alltid är lägre än den nationella panten.<sup>63</sup> Nackdelen är att det inte är begripligt för konsumenten varför man inte får ut ”hela” pantbeloppet. En gemensam symbol i stället för uppgifter om beloppet skulle kunna lösa även detta problem.

– *Hur ska en överbyråkratisering och överbelastning av systemet förhindras?* En möjlighet vore att länderna kan begränsa mottagningen av utländska flaskor för att inte överbelasta den tekniska utrustningen, t.ex. genom att inrätta särskilda ställen för återlämning av ”utländska” flaskor.

– *Hur ska avräkningen med återförsäljare respektive butiker skötas? Hur ska kostnader och intäkter för materialet fördelas utan att begränsa eller snedvrída konkurrensen?* För att systemet ska vara konkurrensneutralt är det avgörande vilket organ som tar hand om administrationen – företag som är ansvariga för pantadministrationen idag, som t.ex. Returpack, en nationell myndighet eller en europeisk myndighet? I varje fall krävs en samordnande organisation för ekonomisk justering mellan de nationella systemen. I detta måste bl.a. snedfördelningar i insamling och justeringar för valutafluktuationer hanteras. En förutsättning är dessutom att den ansvariga organisationen måste få tillgång till företagsspecifika uppgifter. Att lämna ut information kring sina produkter till en organisation i ett annat land kan dock vara känsligt för företagen.

– *Ska hanteringstillstånd ersättas med ett enda tillstånd?* Detta skulle underlätta för företagen. Ett annat alternativ är att systemet – för det första – koncentreras på en samordning av pantsystemen genom pantclearing. Konkurrensverket anser att en samordning som möjliggör återbetalning av pant till konsument är önskvärd men att detta torde ha ett relativt begränsat värde från konkurrenssynpunkt. Vid handel mellan länderna bör en flaska som har satts på marknaden i ett land även få säljas i övriga i systemet ingående länder utan några särskilda formaliteter som t.ex. hanteringstillstånd.

---

<sup>62</sup> Tomra. Ett sämre alternativ vore att panten inte utbetalas alls, men där åtminstone konsumenten blir av med förpackningen. Enligt Konsumentverket skulle konsumenten sannolikt ha förståelse för att pant inte utbetalas för en förpackning som köptes utomlands.

<sup>63</sup> Artikel 1.1.

# 5 EG-rättsliga aspekter

## 5.1 Förpackningsdirektivet och primärrätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG, förpackningsdirektivet, har som syfte att

*”harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen.”*<sup>63</sup>

Förpackningsdirektivet föreskriver i detta syfte åtgärder som i första hand ska motverka *uppkomsten* av förpackningsavfall. När det gäller prioriteringar mellan återanvändning och återvinning ger förpackningsdirektivet ingen tydlig vägledning.<sup>64</sup> Anledningen är att man vid framtagandet av direktivet inte ville fastslå vilka metoder som skulle prioriteras, utan frågan lämnades öppet för att avvakta framtida undersökningar och följa den tekniska utvecklingen för återvinningsprocesser.

Hur ett system ska vara utformat beskrivs i artikel 7 i förpackningsdirektivet. Enligt artikel 7 krävs att systemen ska vara öppna för ekonomiska aktörer enligt icke-diskriminerande villkor, inklusive när det gäller tillgång till systemen och avgifter. Dessutom ska systemen vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

I övrigt lämnas det öppet för medlemsstaterna att inrätta system för att uppnå direktivets mål. Artikel 7 ger således inga konkreta anvisningar, hur system ska se ut för att undvika handelshindrande effekter. EG-domstolen har hittills inte uttalat sig om hur artikel 7 i förpackningsdirektivet ska tillämpas.<sup>65</sup>

Förpackningsdirektivet är nu under revision. I det arbetet skulle man kunna precisera artikel 7. Enligt kollegiets uppfattning har arbetet kring direktivet haft mycket fokus på att införa högre återvinningsmål. Konsekvensen är att enstaka länder blir tvungna att bygga upp nya eller anpassa sina återvinningsystem. Detta kan dock ha till följd att nya administrativt krångliga system byggs upp, något som skulle försvåra handeln i ännu större grad än vad som idag är fallet och därmed motverka direktivets

---

<sup>64</sup> Även enligt gemenskapens avfallshanteringsstrategi och 6:e Miljöhandlingsprogrammet ska man i första hand förebygga att avfall uppkommer, för att därefter prioritera återvinning och i sista hand bortskaftande.

<sup>65</sup> Europeiska kommissionen har däremot i det tyska målet, och som är nu föremål för ett förhandsavgörande inför EG-domstolen, *Radlberger Getränke*, påpekat att ett pantsystem för engångsförpackningar är förenligt med artikel 7 så länge det inte leder till oproportionerliga hinder för samhandeln inom gemenskapen. Avgörande i det tyska fallet vore enligt kommissionen att övergången från det nuvarande återlämningsystemet till ett pantsystem för engångsförpackningar sker smidigt. Domstolens avgörande kommer förhoppningsvis att ge en viss klarhet beträffande vad som krävs vid inrättandet av ett pantsystem för att undvika handelshinder på den inre marknaden.

mål att säkerställa en fungerande inre marknad. Det är därför viktigt att man ser till att effekten av högre återvinningsmål kan ”fångas upp” genom anpassade återvinningssystem. För att undvika handelshinder krävs att högre krav ställs vid utformandet av olika nationella system genom att artikel 7 ges ett mer detaljerat innehåll.

Problemet verkar ha uppmärksammats av Europaparlamentet och rådet när de i samband med revideringen av direktivet anförde att medlemsstaternas system för retur, insamling och återvinning ”bör i enlighet med fördraget vara öppna för alla intressenter och bör utformas på sådant sätt att diskriminering av importerade produkter samt handelshinder och snedvridningar av konkurrensen undviks och så att förpackningar och förpackningsavfall återlämnas i största möjliga utsträckning”.<sup>66</sup> Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med en angränsande frågeställning, nämligen en undersökning för utvärdering av kostnadseffektiva lösningar när det gäller framtida återvinningsstrategier inom EU. Där konstateras att det från miljösynpunkt är ”viktigare med en övergripande optimering av insamling och återvinning i hela gemenskapen än att ställa frågan om huruvida detta görs i en bestämd medlemsstat” och ur ekonomisk synvinkel är det ”viktigare att skapa en rättvis konkurrens på den inre marknaden i stället för att säkerställa samma nivå av insamling och återvinning överallt.”<sup>67</sup> Detta stödjer tanken att det är fel väg att enbart höja återvinningsmål för alla medlemsstater utan att ta hänsyn till rådande förutsättningar och marknadskrafter.

Systemet får emellertid inte strida mot andra gemenskapsprinciper som t.ex. artikel 28 i EG-fördraget. Systemet måste därför vara öppet för alla medlemsstater på icke-diskriminerande villkor och inte snedvrیدا konkurrensen t.ex. genom otillåtna stödåtgärder. Ett gemensamt system måste slutligen vara transparent och förutsägbart, d.v.s. alla medlemsstater måste kunna få insyn i bestämmelser om tillgång till systemet och clearingbestämmelser.

## 5.2 Ett samordnat system för en mindre krets länder

Kollegiet vill betona att strävan borde vara att söka en lösning för att samordna återvinningssystem för dryckesförpackningar som omfattar *alla länder inom EU/EES*. Detta skulle ha den största fördelen för den inre marknadens funktion.

Som ett första steg skulle man dock kunna börja med ett mindre antal länder som redan idag har ett fungerande pantsystem på plats – som Sverige, Danmark, Finland och Norge – men med möjlighet för andra länder att senare ansluta sig. Flexibilitet är ett begrepp som har tillämpats på andra områden och det finns fördelar med att låta några länder fördjupa samarbetet sinsemellan i avvaktan på att övriga medlemsstater

---

<sup>66</sup> Gemensam ståndpunkt (EG) nr 18/2003 antagen av rådet den 6 mars 2003.

<sup>67</sup> Kommissionens meddelande ”Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall”, KOM (203) 301 slutlig

vill och kan ansluta sig. I ljuset av utvidgningen är detta samarbetsbegrepp något som torde få än större betydelse för att främja integration på en rad områden i en allt större union.

Eventuellt kan så småningom de baltiska länderna samt Polen och Tjeckien involveras i ett samlat system. Exporten därifrån står sannolikt för en del av den oregistrerade handeln. Genom integrering av dessa länder skulle man få ökad genomslagskraft och undvika en sammanslutning mellan enbart de nordiska länderna som skulle kunna upplevas som reserverad uteslutande för dessa länder. Ett samarbete om återvinning av dryckesförpackningar mellan alla ovan nämnda länder skulle däremot kunna bli en förebild för hur man kan uppnå gemensamma lösningar på ett komplicerat område där många intressen spelar in och styr.<sup>68</sup>

Ett samordnat system mellan en mindre krets länder behöver stämmas av med Europeiska kommissionen så att systemet blir godkänt och får legitimitet på ett tidigt stadium.

---

<sup>68</sup> Ett exempel på nordiska lösningar är det system som nu införs för återkommande besiktning av maskiner (t.ex. grävmaskiner och mobilkranar) och förarcertifikat för sådana maskiner med stor rörlighet över nationsgränserna. Det finns ingen harmonisering inom EU på området ifråga vilket medför att en grävmaskin som är besiktigad i en medlemsstat ibland stoppas i övriga EU-länder. De nordiska länderna inför därför ett system där man vid sidan av den vanliga besiktningen kan testa sin grävmaskin enligt de hårdaste kraven inom de deltagande länderna. Systemet är öppet för alla EU/EES-länder som är intresserade men i dagsläget är det endast ett samarbete mellan de nordiska länderna.

# 6 Kollegiets konsekvensanalys

## 6.1 Konsekvenser för miljön

*Befintliga livscykelanalyser ger inte svaret*

Det finns idag olika uppfattningar i medlemsstaterna om vilka dryckesförpackningar som anses vara mest lämpliga ur miljösynpunkt. Förpackningsdirektivet ger ingen prioritet för vare sig återfyllbara eller återvinningsbara förpackningar. Livscykelanalyser (LCA) och de system som har genomförts i olika medlemsstater skiljer sig markant på grund av olika utgångsfaktorer som kulturella skillnader, nationella avfallsprioriteringar och infrastruktur.<sup>69</sup> Det finns idag ingen europeisk standard när det gäller utifrån vilka kriterier LCA ska beräknas. Det får konsekvensen att medlemsstaternas LCA ofta är anpassade till de nationella förhållandena och inte tar hänsyn till t.ex. långväga transporter av varor som säljs till andra medlemsstater eller som måste fyllas vid källan.<sup>70</sup> Eftersom transportproblem inte beaktas blir resultatet att LCA ofta hävdar att återfyllbara flaskor är att föredra från miljösynpunkt. Andra LCA framställer just återvinningsbara PET-flaskor som mest miljövänliga på grund av deras återvinningsbarhet och den ringa vikten.<sup>71</sup>

*Återvinning är förmodligen bättre än återfyllning vid gränsöverskridande handel*

Det verkar däremot finnas en samstämmig uppfattning om att miljöfördelen av återfyllbara flaskor minskar, ju längre transportvägen är. Att använda sig av återvinningsbara flaskor och burkar när drycken är avsedd för export borde följaktligen vara mer gynnsamt för miljön, förutsatt att förpackningen kan tas om hand på lämpligt sätt. Det är inte heller ovanligt att drycker fylls i två olika förpackningstyper, den återfyllbara R-PET flaskan för hemmamarknaden och den återvinningsbara Å-PET-flaskan eller dryckesburken för exportmarknaden.<sup>72</sup>

*Pantsystem höjer miljövinsten*

Miljövinsten ökar enligt kollegiets uppfattning ytterligare när ett gemensamt system utformas som ett pantsystem som uppmuntrar konsumenten att returnera dryckesförpackningen i varje medlemsstat som är anslutet till systemet. Konsumenten väljer i normalfallet att lämna tillbaka sin förpackning mot utbetalning av pant hellre än att gå till återvinningsstationen.

---

<sup>69</sup> Danmark och Tyskland har till exempel utfört livscykelanalyser.

<sup>70</sup> Naturligt mineralvatten måste fyllas vid källan med konsekvensen att den utländska producenten måste transportera den tomma återfyllbara förpackningen tillbaka till ursprungslandet istället för att kunna bygga upp ett eget retursystem i försäljningslandet.

<sup>71</sup> Petcore.

<sup>72</sup> Se t.ex. det österrikiska företaget Montes som säljer mineralvatten i Å-PET för exportmarknaden.

Utan ekonomiskt incitament blir det dessutom svårt att uppnå uppsatta återvinningsmål. Hushållning med knappa resurser skulle med ett pantsystem öka samtidigt som färre burkar och flaskor skulle belasta miljön. Med ett gemensamt pantsystem skulle följaktligen miljön gynnas i de medlemsstater som ansluter sig till systemet.<sup>73</sup>

## 6.2 Konsekvenser för handel och konkurrens

### *Avsaknad av ett samordnat system verkar konkurrenshämmande*

De olika retursystemen som upprätthålls av medlemsstaterna begränsar producenternas möjligheter att marknadsföra sina produkter på den europeiska marknaden. Detta visar t.ex. den nya tyska förpackningsförordningen som tvingar producenterna att rätta sig efter den tyska bedömningen, d.v.s. att engångsförpackningar inte är miljövänliga och därför ska beläggas med straffpant. Den utländska dryckes- och förpackningsbranschen räknar med stora förluster eftersom de inte längre kan sälja engångsförpackningar – som utgör 90 % av importen – på den tyska marknaden. Nationell lagstiftning om retur- och återtagningssystem för dryckesförpackningar hindrar därför idag handeln med drycker på den inre marknaden. Ett samordnat system skulle underlätta handel med dryckesförpackningar utan att ifrågasätta nationella prioriteringar till fördel för återvinning respektive återfyllning.

### *Olika nationella system gynnar ett fåtal företag som dominerar på de inhemska marknaderna*

I praktiken visar det sig att de olika nationella systemen gynnar ett fåtal företag som dominerar på de inhemska marknaderna. I Sverige och Danmark finns t.ex. ett fåtal stora bryggerier som tillsammans har en stor marknadsandel. Med ett gemensamt återvinningssystem skulle inflytandet från de inhemska väletablerade företagen minska. Konkurrensen skulle öka och pressa ner priserna. Detta skulle medföra en konvergens av prisnivåerna i området och ett större urval och bättre kvalitet vilket i slutändan gynnar konsumenterna. En vinst, särskilt för större bryggerier som står bakom de stora investeringskostnaderna, görs genom att risken för oregistrerad import minskar.

### *Marknadskrafterna borde utnyttjas bättre*

Vid utformningen av det framtida systemet borde tas till vara aktörernas intressen för att få ett fungerande system på plats. De problem som man exempelvis har haft i Tyskland skulle därmed kunna undvikas. Där har man försökt att lagstifta utan att *dessförinnan* komma överens med branschen om hur ett rikstäckande system skulle kunna finansieras och fungera i praktiken.

---

<sup>73</sup> En viss samhällsekonomisk kostnad skulle kvarstå för nedskräpning men torde minska avsevärt.

*Det är viktigt att skapa ett konkurrensneutralt system och att definiera vilka uppgifter som skall ingå i systemet*

Klara regler ska gälla för hur pantclearingen ska administreras och för tillsyn över denna administration. Om ett system ska fungera mellan aktörer i flera länder krävs ett samarbete mellan de ansvariga instanserna, både på administrationsnivå och på tillsynsnivå. Systemet måste vara öppet för att tillåta att fler aktörer och fler länder kan ansluta sig på lika villkor. Ett sådant konkurrensneutralt system bör så långt som möjligt bygga på redan befintliga strukturer och inkludera uppgifterna att administrera panterna och hanteringstillstånden. Detta samarbete kan behöva anförtros en ny instans som byggs upp gemensamt mellan den krets av länder som ingår i systemet. Tillsynen bör åligga en ansvarig myndighet i varje land vilka i nära administrativt samarbete sinsemellan tillförsäkrar en enhetlig tillämpning av systemet.

#### *Gemensamma märkningsbestämmelser*

För ett samordnat system vore det önskvärt om EG-reglerna om språkrav på livsmedel tillämpas på ett mer flexibelt sätt i medlemsländerna genom att acceptera flera språk. Framförallt vore det önskvärt att införa en gemensam pantsymbol för att upplysa konsumenten om var han eller hon kan få ut pant för förpackningen. Förpackningarna behöver då inte märkas om, vilket i sin tur underlättar för importörer. Användningen av en symbol i stället för text skapar avsevärt bättre möjlighet för ett alleuropeiskt system i framtiden.

# 7 Kollegiets slutsatser

*Den förpackningstyp som kollegiet har identifierat som mest lämplig för ett samordnat system är återvinningsbara engångsförpackningar som Å-PET-flaskor och metallburkar*

System för återvinningsbara förpackningar är mer kostnadseffektiva och konkurrensneutrala än återfyllningssystem eftersom företagen inte behöver anpassa sina förpackningar till återtagningssystem i samma utsträckning.

Enligt kollegiets uppfattning finns det dessutom ett samförstånd att miljöfördelen av engångsförpackningar blir högre ju längre transportvägen är, eftersom förpackningarna inte behöver transporteras tillbaka till det ursprungliga inköpsstället. Höga transportkostnader på grund av långa distanser i kombination med kostnader för rengöring av flaskorna gör systemet dessutom icke-ekonomiskt lönsamt för exportrande företag. System för återvinningsbara förpackningar skulle därför i högre utsträckning kunna användas för export medan återfyllningssystem skulle kunna användas för den nationella och regionala marknaden.

*Ett samordnat system borde utformas som ett pantsystem liknande de system som finns i de nordiska länderna*

Fördelen med ett pantsystem är att det ger en högre återvinning av material med ett högre ekonomisk värde. Miljön skulle förbättras på grund av mindre nedskräpning och en bättre användning av resurser. Pantsystem är, åtminstone i de nordiska länderna, välkända och accepterade av konsumenterna. Vid utformningen av systemet borde undvikas att alla deltagande länders systemelement adderas. Istället borde de element i varje system som är minst handelshindrande utnyttjas. Det är enligt kollegiets uppfattning dessutom viktigt att det vid utformningen av ett samordnat system tas hänsyn till marknadens praktiska förutsättningar för att undvika samma situation som i Tyskland.

*Rikstäckande pant- och återtagningssystem för engångsdryckesförpackningar finns idag enbart i Sverige, Finland, Danmark och Norge*

Systemen i Sverige, Finland, Danmark och Norge fungerar principiellt lika, även om det finns detaljskillnader. Därför vore det lämpligast att, som ett första steg, samordna retursystemen i dessa länder. Kollegiet vill ändå betona att strävan borde vara att söka en lösning som på sikt omfattar alla länder inom EU/EES och att ett system för Sverige, Finland, Danmark och Norge bör vara öppet. Tyskland, som idag etablerar ett nytt system, skulle ha en unik chans att införa ett kompatibelt system till dem som redan finns i vissa nordiska länder. Eftersom den tyska marknaden är mycket mer komplex kommer ett heltäckande tyskt system förmodligen att mynna ut i ett administrativt komplicerat system som kommer att göra det svårt att hitta en gemensam lösning med andra länder. Även Österrike skulle ha goda förutsättningar att utforma ett kompatibelt system där man har börjat med materialåtervinning av Å-PET-flaskor.



### *Systemet borde som ett första steg samordna pantclearingen*

Konsumenten borde kunna få pant utbetald i varje land som är ansluten till systemet. Redan existerande utbyte av koder för statistiska ändamål mellan de nationella organisationerna skulle kunna utvidgas till ett pantclearingsystem. Branschen ser övervägande positivt på införandet av ett sådant system i ett framtidsperspektiv. En av de största fördelarna för branschen bedöms vara att fusk med pantsystem skulle upphöra i de länder som ansluter sig till systemet. Dessa problem skulle däremot vältars över till systemets yttre gränser, d.v.s. mot utanförstående länder.

### *Panten bör motsvara förpackningens kostnad*

Panten för engångsförpackningar bör inte vara utformad som en pant av bestraffande karaktär som t.ex. är fallet i Tyskland, där man genom den höga panten (som på grund av det höga priset avskräcker konsumenten att köpa produkten) vill stävja konsumtion av engångsförpackningar. Pantbeloppet är således en av de avgörande faktorerna när det gäller att skapa konkurrensneutrala retursystem som inte inbjuder till fusk.

### *Det är tekniskt möjligt att inrätta ett samordnat clearingsystem med hjälp av EAN-koder*

Branschen bedömer det som tekniskt möjligt men påpekar att man behöver tid för omställning och att finansieringsfrågan måste lösas.

Pantclearingen borde administreras av en särskilt utsedd instans som garanterar konkurrensneutrala ramvillkor

Viktigt är att denna instans tar hänsyn till företagets intresse av skyddande av känslig produkt- och företagsinformation. Det vore vidare önskvärt att, som ett nästa steg, bygga ut systemet för att göra det enklare för importörer att lansera sina produkter, t.ex. genom obyråkratiska procedurer och eventuellt ersätta de dyra hanteringstillstånden genom med ett gemensamt tillstånd i framtiden.

### *Ett samordnat system bedöms inte strida mot EG-rätten*

Eftersom förpackningsdirektivet i dagsläget inte ställer några konkreta krav på hur medlemsstaternas system ska utformas, är vår bedömning att ett samordnat pantsystem för återvinning inte strider mot förpackningsdirektivet eller annan överordnad gemenskapsrätt. Detta oavsett om ett sådant pantsystem bara omfattar en mindre krets länder.

### *Kommissionen bör konsulteras*

Om ett gemensamt pantsystem med ett mindre krets länder övervägs är det särskilt viktigt att systemets utformning stämmas av med Europeiska kommissionen. Detta både för att ge systemet en utformning som kan godkännas av kommissionen och för att visa vår goda vilja att åstadkomma ett system som är öppet. Förhoppningsvis kan detta bidra till att vi närmar oss målet: En fungerande inre marknad för drycker och dryckesförpackningar för hela Europa.

# 1 Potentiella ekonomiska besparingar i Sverige med ett samordnat pantsystem för Å-PET inom EU/EES

## 1.1 Rationaliseringsvinster som kan göras vid inrättandet av ett samordnat pantsystem

Siffrorna som redovisas nedan visar de besparingar som skulle kunna göras för svensk del, om ett gemensamt pantsystem infördes i EU/EES. Vinster skulle främst kunna göras med hänsyn till minskat fusk. Ytterligare faktorer som bidrar till vinsterna är minskade administrativa kostnader för importörer och bryggerier samt mindre kostnader för renhållning i butikerna. En mer öppen och tillgänglig marknad, som skulle bli resultatet av ett samordnat pantsystem, skulle bidra till en ökad konkurrens och leda till att grossisterna och detaljhandeln pressar sina priser. De besparingar som på längre sikt görs kommer konsumenterna till godo i form av lägre priser.

Kalkylen omfattar inte de besparingar som kan göras om de nationella lagliga kraven på t.ex. etikettspråk avskaffas. Detta skulle medföra en förenklad administration och således bidra till minskade administrativa kostnader. Denna vinst skulle även komma bryggerierna till godo. I beräkningen tas heller inte hänsyn till vinster av ett eventuellt gemensamt hanteringstillstånd. Skulle ett sådant inrättas skulle betydande rationaliseringsvinster kunna göras eftersom hanteringstillstånd medför kännbara kostnader för mindre företag i dagsläget.

Med reservation för osäkerheten kring den exakta utformningen av systemet, bör siffrorna och resultatet som redovisas ses som en riktlinje för de potentiella rationaliseringsvinster som kan göras.

## 1.2 Indikativ besparingskalkyl för Å-PET

Siffrorna är beräknade på 100 flaskor.

Kostnadsfaktor	Kostnad nationellt	Kostnad europeiskt	Kommentar
1) Flasktillverkare	80:00	80:00	
2) Importör	24:00	23:50	
3) Bryggeri försäljning	96:00	95:50	
4) Grossist	20:00	19:00	5 % lägre priser antas
5) Detaljhandel försäljn.	33:00	31:35	5 % lägre pris antas
6) Konsument	0:00	0:00	
7) Detaljhandel retur	49:50	49:50	
8) Bryggeri retur	18:14	18:14	
9) Returpack	23:75	24:25	2 extra tjänster antas
10)Materialåtervinnare	-3:60	-3:78	
11)Nedskräpning	1:00	0:50	Minskar
12) Fusk	15:00	7:50	Halvering antas.
<b>13) Summa</b>	<b>356:79</b>	<b>345:46</b>	

## 1.3 Kostnader på grund av fusk kan halveras

Fuskkostnader som uppstår på grund av den illegala införseln som den oredovisade införseln och de kostnader de för med sig bärs i Sverige av Returpack som i sin tur för kostnaden vidare till bryggerierna och importörerna. De i sin tur vältrar över kostnaden på grossisten och i slutändan är det konsumenten som får betala priset för nedskräpningen. Kan man öka återvinningen och minska kostnaden kommer denna vinst konsumenterna till del. Fuskkostnaden i dagsläget beräknas för Å-PET ligga kring 20 Mkr per år. Vid en beräknad halvering av fuskkostnaden skulle med dagens flaskmängd alltså en besparing om ca. 10 Mkr per år göras.

Några faktorer som enligt branschexperter kommer att bidra till att fuskkostnaden minskar:

- Om alla förpackningar är pantberättigade, finns inte någon anledning att klistra falska etiketter på pantlösa förpackningar.
- Om alla koder och företag registreras blir det svårare att sälja produkter utan accepterade streckkoder. Man underlättar för den legala handeln genom att den illegala/oregistrerade handeln ges mindre utrymme.
- Med klara regler och ett gemensamt pantsystem inom EU/EES blir det lättare att identifiera och upptäcka den illegala handeln med dryckesförpackningar.
- Ett sätt att få ner fuskkostnaden vore enligt branschexperter att certifiera eller registrera de godkända bryggerierna och importörerna. Kravet på hanteringstillstånd måste kombineras med att tillståndet faktiskt kontrolleras vid inköp. Tillståndet kanske inte alltid fungerar som en garanti men underlättar säkerligen.

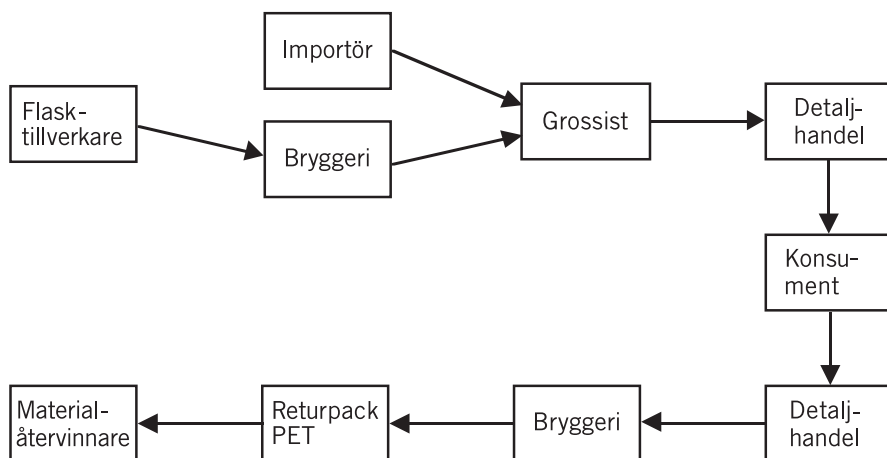
- Det är ovanligt att företag tillverkar drycker enbart för export. Om varje land har ett fungerande system för betalning av avgift och pant, är det svårt att utan sådana regler kunna tillverka och dumpa överskott på en annan marknad.

## 1.4 Slutsats

Fuskkostnaden i dagsläget beräknas för Å-PET ligga kring 20 Mkr per år, och en besparing på ca. 10 Mkr per år är möjlig. Minskade administrativa kostnader för importörer och bryggerier, inte minst i fall att krav på etikettbyte försvinner, samt den ökade konkurrensen skulle kunna leda till ytterligare rationaliseringsvinster. Enligt branschexperter skulle en vinst om ca 10 öre per flaska kunna göras.

De kostnader som tillkommer är de som den ökade administrationen med hantering av koder och för clearing med andra nationella system medför. Denna kostnad är främst en initial kostnad som blir lägre med tiden. Hur kostnadsbilden ser ut beror dock på hur systemet utformas och är därför svår att beräkna i dagsläget.

### Flödeschema över Å-PET-flaskans gång i det svenska systemet



## 2 Potentiella besparingar för metallburkar

Besparingen gällande pantfusk för aluminiumburkar beräknas vara ungefär lika stor som den som kan göras för Å-PET flaskor, d.v.s. 10 miljoner kronor per år. De minskade administrativa kostnaderna och den ökade konkurrensen skulle ytterligare bidra till rationaliseringsvinster.

De kostnader som tillkommer är de som den ökade administrationen med hantering av koder och för clearing med andra nationella system medför. Denna kostnad är främst en initial kostnad som blir lägre med tiden. Hur kostnadsbilden ser ut beror dock på hur systemet utformas och är därför svår att beräkna i dagsläget.

# 3 Potentiella ekonomiska vinster i Sverige av en effektivisering och utökad glasåtervinning

De höga skatterna på alkohol och avsaknaden av en egentlig vinproduktion i Sverige bidrar till en hög grad av införsel av glas från övriga Europa. Skandinavisk glasindustri tillför enligt SGÅ endast 40 % av det glas som konsumeras i Sverige. Avsättningen och återvinningen av glas överstiger således den mängd som produceras i Sverige. Det glas, som inte i dagsläget återvinns i Sverige, kommer till stor del från privatimport och är till största delen färgat glas. Det transporteras och säljs till utlandet, vilket är en förlustaffär. En lösning på problemet kan vara att använda krossglas för andra användningsändamål *inom landet*. Potentiella användningsområden finns inom byggindustrin, t.ex. som isolermaterial eller i betongblandningar. Andra användningsområden återfinns inom den kemiska industrin där det kan användas som färgämne eller inom tekoindustrin där det kan användas vid tillverkningen av bl.a. microfiber. Användningsområdena är många och bör undersökas närmare.

Den privata införseln utgör ca 20 % av den totala tillförseln av glas till Sverige. Denna siffra förväntas stiga i takt med att skatten på alkohol i andra länder sänks. Den faktiska kostnaden för privatimporten är ca 30 miljoner kronor om året. Eftersom privatimporten är ungefär lika stor som exporten, som inte ger något direkt ekonomiskt bidrag, medför detta kostnader på 30 miljoner. Om man kan undvika denna kostnad genom att hitta alternativa användningsområden för glaset samt minska den privata införseln och eliminera den oredovisade kommersiella tillförseln, innebär detta att en *besparing istället kan göras om ca 30 Mkr per år*.

### Tillförsel av förpackningsglas

(handelsnetto; import- export)

Svensktillverkade varor (fyllare)	120 000 ton/år
Importerade varor	50 000 ton/år
Oredovisad kommersiell tillförsel	2 000 ton/år
Privat införsel	38 000 ton/år
<b>Totalt</b>	<b>210 000 ton/år</b>

### Fördelning av innehåll

(handelsnetto; import- export)

Vin och sprit	75 000 ton/år
Öl, läsk o dyl.	65 000 ton/år
Livsmedel övrigt	50 000 ton/år
Läkemedel	1 000 ton/år
Kem tekniska varor	10 000 ton/år
Ospecificerat	9 000 ton/år
<b>Totalt</b>	<b>210 000 ton/år</b>

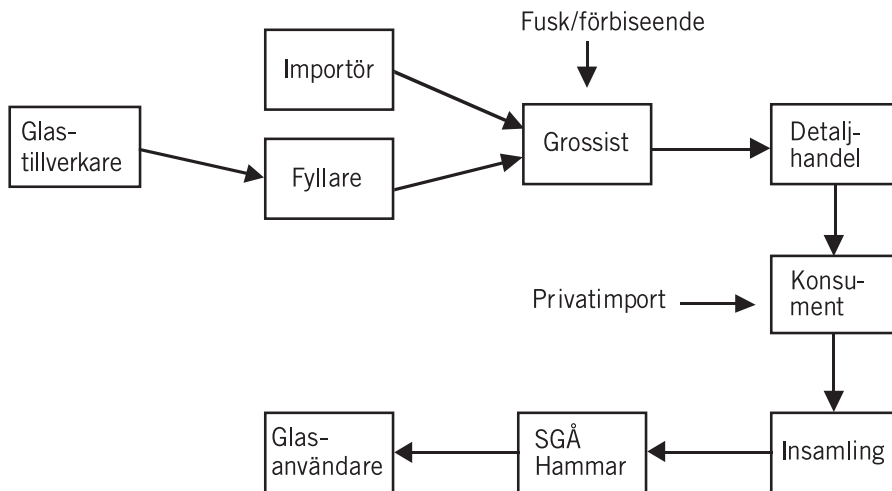
### Glasåtervinning; intäkter och kostnader

Försäljningsintäkt för krossglas	40 000 tkr/år
Intäkt från förpackningsavgifter	80 000 tkr/år
Summa intäkter	120 000 tkr/år
Kostnad för insamling	70 000 tkr/år
Kostnad för transport till SGÅ	15 000 tkr/år
Processkostnad plus diverse	35 000 tkr/år
Kostnad för transport till kund	0 tkr/år
Summa kostnader	120 000 tkr/år
<b>Resultat</b>	<b>0 tkr/år</b>

### Avsättning för krossglas

Glas till svenska glasbruk	50 000 ton/år	22 000 tkr/år
Glas till andra applikationer	35 000 ton/år	10 000 tkr/år
Glas till övriga Norden	20 000 ton/år	7 000 tkr/år
Glas till övriga Europa	30 000 ton/år	1 000 tkr/år
Rest från process till deponi	15 000 ton/år	0 tkr/år
<b>Totalt</b>	<b>150 000 ton/år</b>	<b>40 000 tkr/år</b>

## Flödesschema över glasflaskans gång i SGÅ:s insamlingssystem





**Minnesanteckningar från kollegiets hearing den 16 juni 2003 om återvinnings- och retursystem för dryckesförpackningar inom EU/EES**

*Deltagare:*

Anders Ahlsén, Returpack  
Håkan Erngren, Tomra Systems AB  
Lars Haglöf, Repant AB  
Leif Hall, Coca-Cola Drycker Sverige AB  
Anders Hansson, Konkurrensverket  
Johan Hedelin, Konkurrensverket  
Erik Hartman, Svenska Dryckesproducenter  
Ivan Hernadi, Livsmedelshandlarförbundet  
Mats Holmstrand, Hellefors Bryggeri AB  
Lena Jacobsson, Naturvårdsverket  
Carolin Jender, Kommerskollegium  
Trond K. Johanessen, Tomra Systems AB  
Norman Karsch, Tysk-svenska handelskammaren i Malmö  
Gerda Lind, UD/EIM  
Anders Linde, Rexam  
Tomas Lindell, UD/EIM  
Ann Lorentzon, Packforsk  
Jan Lundsten, Carlsberg  
Cecilia Melin, Kommerskollegium  
Aleksander Mortensen, Tomra Systems AB  
Jan Rehnberg, Returpack  
Sven Romander, Svenska Bryggareföreningen  
Maria Schyllander, Plastkretsen  
Richard Sjöberg, Coca-Cola Drycker Sverige AB  
Sven-Ingemar Svensson, Jordbruksverket  
Frank Tholfsson, Svensk Glasåtervinning  
Anna Öfele, Kommerskollegium

*Öfele* inledde hearingen med en kort presentation av Kommerskollegiums inre marknadsenhet och en sammanfattning av utredningens innehåll och syfte. Därefter lämnade hon ordet till deltagarna för att dessa skulle kunna komma med generella synpunkter gällande nuvarande problem samt en möjlig framtida samordning av återvinnings- och retursystem inom EU/EES.

*Linde* undrade inledande hur utredningen var avgränsad, om den enbart höll sig till dryckesförpackningar och om fokuseringen enbart fanns på pantsystem. *Jacobsson* påpekade kartongförpackningens vikt sett framförallt utifrån miljöaspekten. *Öfele* och *Lind* svarade att det handlade om att avgränsa utredningen och fokusera på problem där flest handelshinder uppstår.

*Linde* menade därefter att det var av stor vikt att särskilja återvinningssystemen med återfyllningssystemen. De senare oftast var nationella eller regionala vilket tidigare hade fått Rexam att vända sig till kollegiet på grund av diskriminering som skapat både ökade kostnader och merarbete. *Linde* ansåg därför att en harmonisering av systemen var lockande. Samtidigt underströk han att det inte endast var MS som hade intresse av att fortsätta ha olika system, utan menade att det även fanns andra argument för dessa och gav då exemplet konsumentbeteende som kunde vara olika i länderna. Han menade även att det kunde vara svårt att finna en kompromiss för harmonisering av återvinningssystemen och ansåg att det fanns större och mindre problem i utformandet. Exempelvis fanns problemen med olika kvoter och snedvriden konkurrens, men *Linde* menade även att mindre problem, såsom alkoholpolitiken i Sverige innebar höga kostnader som ingen betalade för.

*Öfele* undrade hur återvinningssystemet kunde vara utformat samt vad man talade om inom förpackningsdirektivet. *Jacobsson* ansåg att det diskuterades väldigt lite om detta.

*Hernadi* medgav en viss oro inför ett gemensamt återvinningssystem då affärerna investerat stora belopp i automaterna.

*Rehnberg* menade att den kunskapen de hade om andra system inte egentligen var konkurrenshindrande utan enbart utifrån miljöperspektiv sett förhindrande. Här talade han om stålburken som idag inte ingick i det svenska systemet men som ligger som förslag att ingå.

*Ahlsén* ansåg att ett clearingsystem tekniskt sett var fullt möjligt. Problemet låg i den kapacitetskrävande databas som ett sådant system skulle behöva vilket i sin tur skulle leda till höga finansieringskostnader.

*Haglöf* instämde med *Ahlsén* även om han ansåg att de nya automaterna på sikt skulle kunna sänka kostnaderna.

*Tholfsson* underströk problemet med privatinförsel av glas som i sin tur kom sig av den svenska alkoholskatten.

*Tholfsson* menade att stora mängder glas, 38 000 t under år 2002, hade införts vilket hade lett till höga kostnader, 25 miljoner samma år.

Dessutom underströk han problemen med de stora mängder grönt glas som infördes och som behövdes exporteras långväga till de länder som använde sig av dessa. *Öfele* undrade hur detta kunde lösas eftersom en effektiv inre marknad just skulle byggas på fria gränser och införsel av produkter av lägre kostnad. *Tholfsson* menade här att de kunde tänka sig någon slags utjämning eller ersättning för att inte kostnaderna skulle bli så krävande.

*Johanessen* underströk Tomras stora erfarenhet av olika system vilket kunde vara till nytta för kollegiets utredning.

*Svensson* ansåg ett gemensamt system som idealiskt då de problem som idag dyker upp på den inre marknaden oftast löstes nationellt.

*Hall* menade att man måste definiera PET och andra material så vitt som möjligt, behandla stål och aluminium på samma sätt och berättade att företaget anpassat sig till de nationella systemen.

*Hedelin* menade att verket endast tittat rent konkurrensrättsligt på de nuvarande systemen och inte bedömt allmänt huruvida de nuvarande systemen var konkurrens-hindrande eller ej. Det senare var också ett uppdrag för verket. Allmänt sett såg verket positivt på harmonisering som förbättrar möjligheterna till konkurrens.

*Schylander* ansåg att en diskriminering uppstod som en följd av att det fanns andra plastflaskor än PET för konsumtionsdrycker. Hon menade att man kunde jämföra med Italien och Frankrike som har ett system för alla plastflaskor som sedan sorteras i efterhand.

*Linde* menade att återfyllning är ett större handelshinder än återvinning. Detta kan röra kvoter på vissa förpackningar eller krav på att ingå i ett återvinningssystem. *Linde* menade att Belgiens regler skapade merarbete. Förpackningsdirektivet blir ofta åsidosatt av MS som vill ha en egen miljöpolitik, men även ekonomiska operatörer är måna om olika regler. Dessa kan passa nationella konsumtionsmönster, infrastruktur mm i just det specifika landet. De stora problemen rörde kvoteringen kring återfyllningssystem eller när man har fiskala avgifter (Danmark). Detta snedvrider konkurrensen och distributionsstrukturen. Sverige har ett problem som en följd av vår alkoholpolitik. Många flaskor tas in i landet utan att någon betalar för dem.

*Lundsten* underströk behovet av att samla upp dryckesförpackningarna från butikerna och undrade vem som, vid ett öppnande av återvinnings gränserna, då skulle göra det. *Öfele* menade att man med clearingsystemet skulle kunna ge ersättning till de nationella aktörerna, dvs. en hanteringsavgift som även inkluderade transporten.

*Lundsten* menade att det svenska systemet med att bryggerierna tar hand om sina ”rester” fungerade bra och ansåg att det fanns risker med utländska produkter på marknaden i det sammanhanget.

*Romander* ansåg här att de företag som betalades för hämtning gjorde sitt arbete, men att ett clearingsystem skulle bli både omfattande och kostsamt.

*Erngren* menade att det svenska systemet fungerade bra framförallt då både konsumenten och handeln hade incitament och då butikerna fungerade som sopstation. Han betonade vikten av att tänka på miljön och underströk att det uppstår problem när konsumenten blir tveksam och förlorar förtroendet för systemet. Generellt sett menade *Erngren* att Tomra var nöjda med dagens system.

*Lorentzon* menade att det svenska systemet var unikt men att man skulle vara försiktig med att säga att en återgång till materialåtervinning var negativ.

*Romander* menade här att även experter var oense om vilket system som var det miljömässigt bästa men betonade att det svenska systemet fungerade väl för Sverige.

*Hartman* underströk det svenska systemets öppenhet. Han menade att Sverige konkurrerade med utländska företag och att problem uppstod när svenska företag ville in på andra marknader som inte var lika öppna. *Hartman* påpekade framförallt vikten av att se till att det inte utvecklades nya retursystem som var konkurrensbegränsande eller hindrande. *Öfele* undrade då vilka system som kunde anses som bäst. *Hartman* menade att man kunde vända på frågan och undra vilket system som var svårast, vilka system vill man slippa? Här menade *Hartman* att refillsystemet var det system som svårast kunde samordnas mellan olika länder. *Sven Romander* ansåg att ett refillsystem inte var bra för EU utan istället införskaftet av ett återvinnings-system, med eller utan pant, vid harmonisering.

*Karsch* menade att ett clearingsystem skulle förenklas av Euron och en gemensam valuta. Han talade även om att det kunde finnas intresse i att se över andra sorters förpackningar och gav exemplet bag-in-box.

*Jacobsson* menade att Sverige var duktiga på miljöfrågor och att återfyllbara flaskor och glasåtervinningen fungerade utmärkt. Däremot berättade hon att engångsförpackningarna inte klarade nivån från miljöaspekten. Här undrade hon om det fanns möjlighet att höja panten. Hon ansåg även att en harmonisering av återvinningssystemen skulle var intressant och berättade om ett återvinningssystem i Malta som fungerat utmärkt men som stoppats av KOM då systemet var handelshindrande. Hon betonade även vikten av att inte glömma konsumenten som var grunden till all handel.

*Linde* instämde och påpekade att ingen vill ha automater som inte fungerade i butikerna.

*Lorentzon*, menade att förpackningsdirektivet syftade till en fri marknad och en god miljö. De innehöll krav på vissa nivåer av återvinning och konstruktionskrav på förpackningar (fungerar ej väl). Beträffande återvinningsnivåer ansåg *Lorentzon* att kravsystemen inte borde vara oberoende av de demografiska aspekterna i ett land. Hon menade att kraven borde vara olika beroende på om en konsument har 10 meter till sin butik eller 10 mil. Systemet måste vara fritt och inte låsas.

*Öfele* efterlyste därefter deltagarnas synpunkter på utformningen av ett gemensamt system. Hon påpekade att uppdraget är ”en lång boll”, syftet med uppdraget är inte

att kunna presentera ett färdigt förslag, det handlar snarare om ”brainstorming”, att fånga upp relevanta frågor. *Lindell* undrade samtidigt om deltagarna trodde på en stegvis utformning av ett harmoniserat återvinningssystem och huruvida detta skulle vara möjligt? Vilka krav kan ställas på förpackningar för att undvika handelshinder?

*Lorentzon* påpekade att det idag redan finns vissa krav på förpackningarna (standarder?). *Romander* underströk här att ytterligare två standarder kommer gälla från 1 september 2003 samt att ytterligare standarder skall gå ut för omröstning.

*Linde* betonade vikten av klarhet och enkelhet för dagligvaruhandeln gentemot konsumenten. *Linde* kände därför viss olust inför delkrav som han inte trodde vara någon bra lösning.

*Hernadi* såg inga problem för en importör att etablera sig i Sverige då han menade att de enda kraven som fanns var tillverkningen av en etikett samt anslutning till systemet vilket inte kostade mer än 10.000 kr per år.

*Hartman* ansåg att det även fanns en mängd andra krav, såsom märkningskrav gällande information och språk på förpackningarna. *Hartman* pekade här på de många konsumtionsfärdiga drycker som gick att inhandla i exempelvis kiosker och som inte uppfyllde de svenska kraven ifråga om märkning.

*Hartman* menade att dessa krav i många fall kunde vara än mer svårhanterbara än de regler som var kopplade till kraven som ställdes på en importör som ville ingå i det svenska återvinningssystemen. Generellt ansåg *Hartman* att det svenska systemet i många avseenden var ett föredöme ifråga om öppenhet för konkurrens, då särskilt med tanke på den höga återtagningsgraden.

*Öfele* undrade här om det var tekniskt möjligt att skilja flaskornas material åt. *Schyllander* menade att det var tekniskt möjligt att automatisera men att man i Sverige använde sig av manuell separation. Däremot kan det vara förvirrande för konsumenten att PET-flaskor som innehåller konsumtionsfärdig dryck ger pant medan andra, likadana PET-flaskor inte gör det (t.ex. flaskor som innehållit saft för utspädning).

*Öfele* frågade om det fanns en viss tendens att gå över till PET. *Schyllander* menade att tendensen fanns för kolsyrade läskedrycker och vatten men berättade att PET inte klarar av alkohol såsom öl då materialet måste omarbetas med vissa andra material. *Rehnberg* menade att PET utvecklas konstant och att den nuvarande PET flaskan är perfekt för vatten och läsk.

*Ahlsén* ansåg ett gemensamt system som positivt särskilt då både miljön och konsumentförtroendet skulle gynnas. När det gäller frågan om det var tekniskt möjligt att skilja flaskornas material, menade han att allting går att sortera ut, men utan att detta var gynnande ekonomiskt sett.

*Haglöf* menade att det var bra att frågan om ett gemensamt återvinningssystem togs upp. Han underströk att igångsättandet av ett återvinningssystem alltid tog tid och pekade då på Norge där det tagit 10 år.

*Johanessen* menade att det var svårt att börja med frågan vilket system som var bäst eftersom målsättningarna i de olika länderna var olika. Han menade att det i N och S var bäst med pantsystem eftersom de båda länderna hade en hög målsättning på 80%.

*Haglöf* menade att även infrastrukturerna var relativt lika i de båda länderna.

*Johanessen* menade då att ett gemensamt system inom EU aldrig skulle fungera om det inte fungerade i Norden.

*Svensson* menade att man kanske behöver tänka i nya banor, och ifrågasätta EAN kod systemet exempelvis. Han ansåg även att det behövdes ett enkelt system. Han påpekade även att det svenska systemet inte alltid fungerade perfekt.

*Hedelin* ansåg det angeläget att kartlägga vad som är möjligt att harmonisera. Eftersom pantsystemen redan idag bara omfattar en delmängd förpackningar borde inte möjligheterna till en delvis harmonisering uteslutas. Han ansåg att både språk och märkningsfrågorna även behövdes ses över.

*Romander* trodde inte på ett gemensamt system utan istället på att harmonisera spelreglerna. Han menade att det fanns ett behov av att vara tydlig med de regler som gäller mellan länderna och sätta upp ett regelverk omkring de nationella reglerna för import och export.

*Romander* ansåg att ett gemensamt system skulle skapa kaos med de olika valutorna och risken för fusk. Dessutom såg inte Romander nyttan i en harmonisering utan enbart de tekniska problem och kostnaderna som den skulle skapa.

*Lundgren* ansåg det hela vara en utopi som genom gemensamma regler skulle hämma framtida utveckling. Han underströk även vikten av att kedjan från konsument till producent behövde fungera.

*Lundgren* föreslog sedan att man exempelvis kunde börja med själva burken och en gemensam EAN kod vid en möjlig harmonisering.

*Linde* menade att ett gemensamt system svårare kunde börja med ett pantsystem utan skulle utgå ifrån ett system liknande den gröna punkten.

*Johanessen* menade att man då skulle halvera den svenska och norska kvoten.

*Romander* trodde inte på ett pantsystem då detta var för komplicerat, och menade att man istället skulle börja med vikt, jämför svensk Glasåtervinning.

*Hartman* påpekade än en gång att det mest effektiva var att förhindra att befintliga och nya system inte medför konkurrenshinder.

*Linde* menade avslutningsvis att det fanns stora möjligheter att bygga på förpackningsdirektivet och menade att det fanns utrymme för att harmonisera detta, vilket KOM hade för avsikt att göra.