

Målnummer: M8887-06 **Avdelning:** 13

Avgörandedatum: 2007-12-12

Rubrik: Godkännande av retursystem ----- Även om det i ett inledningsskede inte kan förväntas att ett retursystem skall uppnå en återvinningsgrad om 90 procent måste systemet vara utformat på ett sådant sätt att man på något eller några års sikt kan förvänta sig en återvinningsgrad i närheten av detta mål. Sökanden hade inte visat att det retursystem som avsågs med ansökan hade tekniska förutsättningar att fungera på ett från miljö- och konsumentsynpunkt godtagbart sätt varför överklagandet avslogs.

Lagrum:

- 5 § 1 st. förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar
- Förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, Bilaga 1
- Artikel 6 punkt 10 Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall senast ändrad den 9 mars 2005

Rättsfall:

REFERAT

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 24 oktober 2006 i mål M nr 1028-06, se bilaga

KLAGANDE

Fammal AB, S:a Gertruds väg 3 A, 311 37 Falkenberg
Ombud: advokaten N.G.

MOTPART

Jordbruksverket, 551 82 Jönköping

SAKEN

Godkännande av retursystem

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Fammal AB (Fammal) har yrkat att Miljööverdomstolen upphäver Jordbruksverkets beslut och godkänner ansökt retursystem.

Jordbruksverket har vidhållit sin tidigare inställning och bestritt ändring av miljödomstolens dom.

UTREDNING I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Fammal har i allt väsentligt anfört samma omständigheter till stöd för sin talan som vid miljödomstolen med de tillägg och förtydliganden som anges i det följande. Beträffande återvinningsgraden påstod Jordbruksverket i miljödomstolen att angiven återvinningsgrad var osäker med tanke på att flaskor utanför retursystemet kan ha tagits med i beräkningen. För ett sådant påstående måste Jordbruksverket bära bevisbördan. Jordbruksverket har inte anfört någon bevisning mot Fammals påstående, varför det saknas anledning att betvivla Fammals beräkning. Fammal vidhåller att återvinningsgraden

uppgår till cirka 70 procent. När det gäller Fammals möjlighet att visa att bolaget kan vidta effektiva åtgärder för att uppnå en hög återvinningsgrad får anföras följande. Av bilaga 9 till Fammals ansökan anges de åtgärder som bolaget avser vidta om inte tillräckligt hög återvinningsgrad kan uppnås. Detta är omfattande och kostsamma åtgärder. Det är Fammals uppfattning att det inte kan krävas mer omfattande åtgärder av ett mindre retursystem. Det saknas även skäl att betvivla att dessa åtgärder inte skulle vara tillräckliga. Det kan inte krävas att alla retursystem är lika omfattande som Returpacks system. Retursystemets omfattning måste stå i proportion till antalet sålda flaskor. Miljööverdomstolen har i denna del fäst stor vikt vid att det finns risk för sammanblandning mellan "Returpackflaskor" och "Fammalflaskor" och att denna sammanblandning skulle medföra att "Fammalflaskorna" slängs när sammanblandningen upptäcks. Risk för sammanblandning av flaskor som omfattas av olika återvinningssystem föreligger alltid. Enligt miljööverdomstolens synsätt skulle det krävas att samtliga retursystem skulle finnas representerade vid samtliga återvinningsplatser. Endast i sådana fall skulle man helt undvika risken för sammanblandning med följd att flaskor slängs. Detta är ett alltför omfattande krav som skulle utesluta att en mindre aktörs återvinningssystem skulle kunna godkännas.

Jordbruksverket har uppgett att verket inte har något ytterligare att anföras i målet.

Naturvårdsverket har i remissyttrande anfört i huvudsak följande. Naturvårdsverket anser att ett retursystem skall ha god geografisk täckningsförmåga för att tekniska förutsättningar skall antas föreligga och godtagbar nivå för miljöskyddet skall anses uppnått. Naturvårdsverket anser dock att man, när man tar ställning till om områdets geografiska täckningsförmåga är god, måste beakta att förpackningar kan antas spridas i ett större geografiskt område än själva försäljningsområdet. Insamling bör ske i hela området för att systemet ska vara godtagbart ur miljö- och konsumentskyddssynpunkt. Det är viktigt att producenten samlar in sina egna förpackningar, då andra producenter inte tar emot deras förpackningar. Det går således inte att vidta kompensationsåtgärder för att nå återvinningsmål. Insamlingen av produkter från Fammal sker enligt uppgift endast i butiker som säljer deras produkter. Fammal kan inte visa att de kommer att nå återvinningsmålet och uppfylla kraven på miljöskyddet på ett godtagbart sätt.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den fråga som Miljööverdomstolen har att pröva är huruvida Fammal i målet har visat att bolaget har de tekniska förutsättningarna som krävs för att driva det retursystem, som avses med ansökan, på ett sätt som är godtagbart både från miljösynpunkt och konsumentsynpunkt (5 § första stycket förordningen [2005:220] om retursystem för plastflaskor och metallburkar).

Miljööverdomstolen anser i likhet med miljödomstolen att det förhållandet att ett retursystem bygger på ett manuellt återtag i och för sig inte hindrar ett godkännande av systemet under förutsättning att en tillfredsställande återvinningsgrad kan uppnås.

Enligt artikel 6 punkten 10 i förpackningsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall) får medlemsstaterna gå längre än de i direktivet föreskrivna återvinningsmålen, högst 65 viktprocent senast år 2001 beträffande förpackningsavfall. Högre återvinningsmål skall anmälas till Kommissionen. I bilaga 1 till förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar anges ett återvinningsmål om 90 % för dryckesförpackningar av polymera material. Förordningen har anmälts till Kommissionen.

Som miljödomstolen funnit är det osäkert hur hög återvinningsgrad som Fammal haft i tidigare retursystem. Även om det i ett inledningsskede inte kan krävas att ett retursystem skall uppnå en återvinningsgrad på 90 % måste systemet vara utformat på ett sådant sätt att man på något eller några års sikt kan förvänta sig en återvinningsgrad i närheten av detta mål. De uppgifter om det tänkta retursystemet som Fammal lämnat i målet är alltför vaga för att göra det möjligt att uppskatta den framtida återvinningsgraden. Fammal har således inte visat att det retursystem som avses med ansökan har tekniska förutsättningar att fungera på ett från miljö- och konsumentsynpunkt godtagbart sätt. Den bedömningen ändras inte av vad Fammal i bilaga 9 till

ansökan anförts om åtgärder för att öka återvinningsgraden. Överklagandet skall därför avslås.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljørådet Sven Bengtsson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark och f.d. hovrättsrådet Arne Kardell, referent. Enhälligt.

Föredragande har varit Frida Rudsander.

BILAGA

VÄXJÖ TINGSRÄTTS, MILJÖDOMSTOLEN, DOM

KLAGANDE

Fammal AB, S:a Gertruds väg 3 A, 311 37 Falkenberg
Ombud: Jur. kand. C.O.

MOTPART

Jordbruksverket, 551 82 Jönköping

ÖVERKLAGAT BESLUT

Jordbruksverkets beslut den 16 mars 2006, dnr 93 1346/06

SAKEN

Ansökan om godkännande av retursystem för plastflaskor

DOMSLUT

Miljödomstolen avvisar Fammal AB:s yrkande om ersättning för ombudskostnader.

Miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt.

YRKANDEN M.M.

Fammal AB (nedan endast Fammal) har yrkat att miljödomstolen upphäver Jordbruksverkets beslut och godkänner ansökt retursystem. Fammal har även yrkat ersättning för ombudskostnader. Fammal har anförts bl.a. följande.

Fammal har i sin ansökan om godkännande redovisat att företaget uppfyller ställda krav på personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar för att driva retursystemet på ett godtagbart sätt. Fammal är ett förhållandevis litet företag inom branschen men har trots detta varit framgångsrikt när det gäller utvecklingen av ett eget retursystem för återvinning av flaskor. Fammal beviljades hanteringstillstånd för returflaskor för första gången 2001 enligt lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och har successivt ökat återvinningsgraden genom marknadsföring, effektivisering och förenkling av systemet.

I sitt beslut anger Jordbruksverket att Fammals retursystem inte har förutsättningar att fungera i praktiken, bl.a. eftersom det saknar returautomater och på grund av att pantbelopp endast kan fås i den butik där förpackning har inhandlats. Det anges även att den geografiska spridningen av förpackningar skulle bli allt större och att återvinningen skulle minska och ske enbart i det geografiska närområdet. Jordbruksverket har slutligen angett att det även kan "vara frågan om insamling av andra flaskor som finns på marknaden och inte de som är tänkta att ingå i retursystemet." Uttalandet förefaller svårbegripligt och en förklaring efterfrågas. Det torde dock vara självklart att ett retursystem inte skall behöva återvinna förpackningar som inte är tänkta att ingå i systemet.

Påståendet att pantbelopp endast kan fås i den butik där förpackning har inhandlats är felaktigt, eftersom pantbelopp kan fås från samtliga återförsäljare

av Fammals förpackningar. Dessa återförsäljare återfinns på många platser inom de geografiska områden där Fammal har sin huvudsakliga försäljning; främst i södra Sverige. Fammals retursystem är avsett att byggas ut för att omfatta även andra återförsäljare av dryckesförpackningar. Detta kommer att medföra att försäljning såväl som returnering kan ske på fler ställen.

Förordningen innehåller inte något krav på att ett retursystem skall vara rikstäckande. Kraven begränsas till att retursystemet skall fungera på ett godtagbart sätt, vilket torde innebära att återvinningsgraden når en godtagbar nivå. Av tidigare resultat beträffande återvinningsgrad som Fammal har uppvisat framgår att den har ökat konstant, trots systemets begränsning geografiskt till i huvudsak storstadsområden i södra Sverige. Denna utveckling visar i sig att Jordbruksverkets bedömning är felaktig i detta avseende. Det finns inget som tyder på att utvecklingen skulle vända och bli negativ i framtiden.

För det fall att Fammals dryckesförpackningar skulle säljas av fler återförsäljare och i andra delar av landet torde återvinningsgraden förbli konstant eller, med Jordbruksverkets resonemang, öka marginellt på grund av tillgången till fler returställ. Merparten av dryckeskonsumtionen sker förmodligen i närheten av konsumenternas hem och det får antas att returneringen av dryckesförpackningar i lika stor omfattning görs inom samma område. Det torde vara en försumbart liten del av dryckesförpackningarna som inhandlas i en helt annan del av landet än där de sedan returneras. En förklaring är att returnering ofta sker från konsumentens hem. Risken för omfattande geografisk spridning av förpackningar torde därför vara tämligen överdriven i Jordbruksverkets beslut. Risken skall även jämföras med den del av de inhandlade dryckesförpackningarna som medtas till utlandet och därför inte återvinns inom landets gränser. Denna spridning är i det närmaste omöjlig att stoppa och bör därför inte inverka på möjligheten att erhålla godkännande av ett retursystem.

Något krav på att ett retursystem måste använda automater eller andra krav på hur den faktiska återvinningen skall gå till uppställs inte av lagstiftaren. Beträffande inverkan av avsaknaden av returautomater i Fammals retursystem kan noteras att Fammals retursystem under en följd av år har ökat återvinningsgraden markant, detta trots avsaknaden av returautomater och fullständig geografisk täckning över hela Sverige. Orsakerna till detta är att returautomater endast torde ha verkan av effektivisering och uppsnabbning av returneringsprocessen. Automaterna kan vara nödvändiga för Returpacks system på grund av den stora mängden pantförpackningar som ingår i systemet. Ett mindre retursystem har inte samma behov av snabbhet vid själva returneringen. Returautomaterna har dock liten eller ingen verkan ur miljöskyddssynpunkt, eftersom de inte inverkar på själva den tekniska återvinningen av förpackningsmaterialet. Det faktum att Fammals retursystem och andra retursystem har kunnat öka återvinningsgraden markant utan användning av returautomater talar mot att de är nödvändiga för systemets funktion och därmed också för godkännande av retursystemet. Den viktigaste åtgärden för att öka återvinningsgraden i ett retursystem är marknadsföring, d.v.s. spridande av information om retursystemets existens och funktion. Fammal satsar stora resurser på lokal marknadsföring i bl.a. press och radio i de delar av landet där företagets produkter säljs till konsumenter. Denna marknadsföring har gett resultat enligt ovan.

Jordbruksverket har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anför bl.a. följande.

Fammal har inte tillfredsställande kunnat ange att en återvinningsnivå på 90 % kan upprätthållas inom det geografiska området. Anledningen är att produkter som företaget tillför marknaden återvinns i liten skala eftersom återvinningen sker endast i det geografiska närområdet d.v.s. i Skåne och Västsverige. Företaget säljer även till grossister i Stockholm. Grossisterna säljer vidare produkterna till ett stort antal främst mindre butiker. Att driva ett manuellt retursystem utan t.ex. returautomater låter sig inte göras när distributionen sker över hela landet. Jordbruksverket har gjort bedömningen att för att lyckas med detta bör det i praktiken krävas returautomater eller andra motsvarande resurser. Det som försvårar för konsumenterna att återlämna förpackningar är att de inte har möjlighet att i hemmet kunna sortera burkar/flaskor hänförliga till olika pantsystem. När konsumenterna besökt returautomaten med sina dryckesförpackningar och kunnat konstatera att vissa av dem inte ger pant så

är det troligt att de inte kommer ihåg vad förpackningarna är inköpta och pantbara.

Miljödomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

Vid den muntliga förhandlingen anförde Fammal AB bl.a. följande.

Den verksamhet som Fammal AB bedriver och det retursystem för vilket godkännande söks går i stora drag till enligt följande. Fammal tillhandahåller dryckesflaskor till grossister i vissa delar av landet. Returnering skall gå till så att de som sålt flaskor är skyldiga att ta emot flaskor. Det skall alltså ske en insamling av grossister för vidare befordran till Fammal. Återförsamling kan även i vissa fall ske direkt av Fammal, beroende på vad som är effektivast. Återsamlade flaskor transporteras därefter av Fammal till en återvinningsfabrik. I samarbete med Jordbruksverket har man höjt återvinningsgraden så att den nu är uppe i nästan 70 %, från att ha varit 42 % från början. Butikerna har trogna kundkretsar, vilket innebär att den helt övervägande delen kunder går tillbaka till butikerna med flaskorna. Man får anta att konsumenter kommer att kunna skilja på etiketter om det blir nödvändigt. Kravet på returautomater slår väldigt hårt mot företag som inte är mycket stora. En tanke som bör ha funnits när förordningen antogs är att den måste kunna ge utrymme för flera olika system.

Det är inte rimligt att anta att något system kan skapas som direkt blir lika väl fungerande som Returpacks system. Lagstiftningen bygger på att det skall kunna tillåtas att det finns flera system och om det överhuvudtaget skall finnas flera system måste det även finnas möjlighet till etablering. Jordbruksverket har inte haft fog för att förutsätta att uppgifterna i ansökan har varit felaktiga och att återvinningsgraden har varit felaktig. Något sådan har inte heller angetts i beslutet. Frågan är om det för att ett nytt system skall godkännas krävs att det har returautomater eller om det räcker med samma återvinningsgrad som Returpack har, ca 84 %. Fammal har förlorat betydande belopp på att företaget nu är tvunget att köpa etiketter av Returpack.

Vid den muntliga förhandlingen anförde Jordbruksverket bl.a. följande.

Det är inte säkert att den som säljer en dryckesförpackning kommer att få tillbaka den. Det huvudsakliga skälet för Jordbruksverkets beslut är praktiska överväganden. Det har visat sig att system med manuellt återtag, såsom Fammals system, inte har fungerat i praktiken. En flaska som har försålts i exempelvis Göteborg kan hamna i exempelvis Kristinehamn. Man kan då fråga sig hur den skall återgå till Fammals system. Det krävs någon form av automatik i återtagandet. Generellt kan sägas att ju större spridning desto svårare att få tillbaka flaskor.

Den beräkning av återvinningsgraden som Fammal har gjort bygger på att man räknar ut vikten i ton av flaskor med viss EAN-kod som importerats ett visst år. Det görs genom att man vet hur många flaskor man har importerat och vikten på flaskorna. Man vet alltså hur mycket plastmaterial man har tillfört marknaden. Sedan har man samlat upp vilka plastflaskor som helst, som en sorts renhållningsarbete. Det har ju funnits ganska många illegala system som har kommit med i plastsäckarna. Sedan har man uppskattat hur många av flaskorna som varit små och stora flaskor och hur många som har gått till Danmark och därför skall avräknas. Sedan har man räknat ut återvinningsgraden. De osäkerheter när det gäller Fammals beräkning av återvinningsgraden som nämnts tidigare gör att den angivna nivån, 70 %, inte är trovärdig. Det troliga återtagat är kanske endast i nivån 10-25 %.

Det är tveksamt om Fammal kan hantera de volymer det är fråga om. I sammanhanget bör man beakta att en bil kan ta över 11 000 flaskor och att det lätt går att sälja gods från 10-20 bilar under några varma sommarveckor. Jordbruksverket befärar att många flaskor kan hamna utanför systemet, även om många kunder är trogna mot sin vanliga butik. Om man sedan ser till det tilltänkta systemet så kan det ju antas att om en kund returnerar flaskor och de flesta flaskorna tillhör Returpacks system, så går kunden till Returpack för att returnera flaskorna. De flaskor som inte ingår i Returpacks system kommer då inte att accepteras av automaten och kommer troligen att slängas. En återvinningsautomat kostar minst 100 000 kronor. Det finns cirka 6 000 sådana automater i Sverige, som drivs av Returpack. Det krävs alltså stora tekniska och ekonomiska förutsättningar för att driva ett retursystem.

DOMSKÄL

Enligt 2 § första stycket förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar skall den som yrkesmässigt tappar konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk eller yrkesmässigt till Sverige för in konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk se till att flaskan och burken ingår i ett godkänt retursystem.

Ett retursystem skall enligt 5 § första stycket förordningen godkännas om sökanden visar att den som driver eller avser att driva systemet har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att göra det på ett sätt som är godtagbart från miljöskyddssynpunkt och konsumentsynpunkt.

Frågan i målet är om Fammal har visat att man har tekniska resurser att bedriva det ansökta retursystemet på ett godtagbart sätt, d.v.s. om bolaget har visat att en tillräcklig återvinningsgrad kan förväntas.

Fammals retursystem bygger på att ett manuellt återtag av PET-flaskor skall användas istället för returautomater. Enbart det faktum att det är fråga om ett manuellt återtag gör enligt miljödomstolens mening inte att det är fråga om ett retursystem som inte kan uppnå hög återvinningsgrad.

Av vikt för bedömningen är dels den nuvarande återvinningsgraden, dels hur denna har ökat samt de åtgärder man avser att göra för att framgent uppnå en hög återvinningsgrad. I målet har parterna lämnat motstridiga uppgifter om den nuvarande återvinningsgraden. Fammal har uppgett att en ökning har skett så att man nu återvinner ca 70 %, men har inte visat någon dokumentation till styrkande av detta. Jordbruksverket har uppgett att återvinningsgraden kan vara så låg som 10-25 % på grund av att flaskor utanför retursystemet felaktigt kan ha medtagits i Fammals beräkningar. Miljödomstolen gör bedömningen att det får anses vara osäkert hur hög den nuvarande graden är.

Fammal har till sin ansökan fogat en lista över näringsidkare som för närvarande är anslutna till systemet. Denna omfattar totalt tolv företag, varav sju i Göteborg, fyra i Malmö och ett i Lund. Det finns i ansökan inte angivet någon uppgift om när och hur antalet anslutna till systemet skall öka eller någon plan för hur detta skall ske. I bilaga 9 till ansökan har Fammal angett de åtgärder som bolaget avser att vidta om en tillräcklig återvinningsgrad inte kan uppnås. Dessa åtgärder uppges vara mer reklam i tidningar, radio och direkt till berörda näringsidkare, stöd åt anslutna näringsidkare för att i större utsträckning kunna informera kunderna, utvärdering av retursystemet för att kunna använda bättre och mer svårköpsade etiketter.

Miljödomstolen instämmer i Fammals bedömning att en stor del av flaskorna kan antas returneras där de är köpta. De näringsidkare som är anslutna till Fammals system utgör dock endast ett mindre antal butiker i storstäder där det finns ett stort utbud av försäljningsplatser för PET-flaskor. För att ett retursystem skall kunna fungera torde krävas att det har en mycket stor täckning vad gäller platser där kunder kan återlämna flaskor. Med nuvarande förhållanden måste det, som Jordbruksverket har angett, anses föreligga en stor risk att ett fåtal "Fammal-flaskor" sammanblandas med ett stort antal flaskor från Returpacks system hos konsumenten och att konsumenten returnerar hos en automat ansluten till Returpack, varefter "Fammalflaskorna" inte accepteras och därefter slängs. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att Fammal inte kan anses ha visat att bolaget kan vidta effektiva åtgärder för att uppnå en hög återvinningsgrad skall överklagandet avslås.

Detta mål har handlagts enligt förvaltningsprocesslagen, som inte innehåller bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. Detta innebär att vardera parten får bära sina egna rättegångskostnader och att ersättning för ombudskostnader alltså inte kan utgå.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (prövningstillstånd krävs)

Överklagande senast den 14 november 2006

Marianne Nilsson

Magnus Björkhem

I detta avgörande har deltagit rådmannen Marianne Nilsson, ordförande, och miljørådet Magnus Björkhem. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Skanert.

Sökord: PET-flaskor; Plastflaskor; Manuell hantering

Litteratur:
