

Remissyttrande från Swedish Match AB remiss - Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv 2019/904 och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning M2020/02035, december 2020.

1. Inledning

Swedish Match tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på Miljödepartementets förslag till åtgärder för genomförandet av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning. Swedish Match är Sveriges största snusproducent, med nästan 1 500 anställda i Sverige, varav merparten i Västsverige på våra snusfabriker i Kungälv och Göteborg.

Inledningsvis vill Swedish Match framhålla att vi välkomnar initiativ som bidrar till en bättre miljö, ökad hållbarhet och incitament till industrin till innovation. Vi som bolag har till exempel sedan flera år infört ett uppsamlingslock för alla våra dosor med portionssnus, som underlättar för konsumenten att förvara använda portioner så att de inte slängs i naturen eller på gatan. Vi har också fasat ut svart plast i våra dosor för att öka återvinningsgraden, och ser kontinuerligt över hur stor inblandning vi kan ha av återvunnen plast och plast gjort av icke-fossila råvaror i både dosor och förpackningsmaterial.

2. Sammanfattning

Swedish Match avstyrker Miljödepartementets förslag till utformning av nedskräpningsavgifter för vissa producenter.

- Portionssnus omfattas inte av engångsplastdirektivet. Det saknas därmed rättslig grund att avgiftsbelägga portionssnusproducenter. Trots detta vill Miljödepartementet utvidga direktivets tillämpningsområde och avgiftsbelägga snus genom en förordning. Det följer av svensk grundlag att riksdagen ska besluta om föreskrifter som avser ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, och riksdagen bör få tillfälle att granska och uttala sig när man utvidgar tillämpningen av ett direktiv.
- Den föreslagna nedskräpningsavgiften drabbar tillverkare av portionssnus oproportionerligt hårt, eftersom varje producent betalar en nedskräpningsavgift baserat på antalet produkter producenten släpper ut på den svenska marknaden – inte på mängden plast som produkten innehåller. Enligt detta beräkningssätt har det ingen betydelse hur stor produkten är, hur mycket plast den innehåller eller hur stor skada den kan orsaka miljön. Eftersom städning som regel utförs med maskiner och inte för hand är antalet skräp inte ett relevant mått. Den föreslagna utformningen skapar inte heller incitament för producenter att innovera fram produkter med mindre plast. Utformningen av nedskräpningsavgiften är därför inte ändamålsenlig i ljuset av engångsplastdirektivets huvudsakliga syfte, vilket är att minska nedskräpning med plastprodukter och dessas skadliga inverkan på miljön.
- Miljödepartementet beaktar inte att vissa produkter, däribland portionssnus, redan är belagda med punktskatter vars syfte är att täcka kostnader för negativa samhällseffekter. För snusets del överstiger punktskatteintäkterna vida samhällskostnaderna, eftersom

snusets negativa hälsoeffekter är mycket ringa¹. I första hand bör de statliga medel som kommer från existerande punktskatter användas för att bekosta uppstädning, innan ytterligare skatter och avgifter på snus införs med samma syfte.

- Miljödepartementets slutsatser är baserade på ett osäkert och ibland direkt felaktigt faktaunderlag, både när det gäller kostnaden för uppstädning och för portionssnusmarknadens storlek. Miljödepartementet har därför inte fullgjort sin skyldighet att utreda sakförhållandena som följer av beredningskravet, inte minst då departementet föreslår införandet av nya avgifter för enskilda som innebär ingripande och ekonomiskt betungande avgifter.
- Utredningens definition av portionssnus omfattar inte en viss typ av läkemedelsklassade rökavvänjningsprodukter, ofta kallade munhålepulver. De är omslutna av papper av samma typ som portionssnus, och är för blotta ögat omöjliga att skilja från portionssnus. Tillverkare av portionssnus riskerar därför att belastas av uppstädningskostnader som ska hänföras till läkemedelsproducenter.

3. Bakgrund

I Miljödepartementets promemoria² föreslås en rad åtgärder för att genomföra EU:s engångsplastdirektiv³. En av dessa åtgärder är att införa en nedskräpningsavgift som ska tas ut av vissa producenter av engångsplastprodukter.

Portionssnus omnämns inte i engångsplastdirektivet. Miljödepartementet anser dock att producenter av portionssnus bör omfattas av nedskräpningsavgiften, eftersom påsen som används till portionssnus innehåller ett slags lim, ofta kallad binder. Detta lim innehåller en andel syntetiska polymerer som Miljödepartementet anser falla under engångsplastdirektivets definition av plast. Det bör dock noteras att det av utkastet till guidelines för engångsplastdirektivet som tagits fram av EU-kommissionen framgår att syntetiska polymerer som används i form av bindemedel och/eller lim än undantagna från direktivets tillämpningsområde.

Vid beräkning av storleken på nedskräpningsavgiften stödjer sig Miljödepartementet framför allt på en nationell skräpmätning som genomfördes av Naturvårdsverket under en vecka i juni 2020 (M2020/01257). Naturvårdsverket hittade då cirka 35 miljoner skräpföremål i naturen. Eftersom 4,8 miljoner av dessa skräpföremål var snusportioner är Miljödepartementet av uppfattningen att portionssnus står för 13,7 procent av den totala nedskräpningen av engångsplastprodukter i Sverige. Mot denna bakgrund föreslår Miljödepartementet att portionssnusproducenterna årligen ska betala 141,1 miljoner kronor per år i nedskräpningsavgift.

4. Snus omfattas inte av direktivet

När Europaparlamentet och Rådet antog engångsplastdirektivet avgränsades tillämpningsområdet till de produkter som räknas upp i direktivets bilaga, varibland snus inte omnämns. Det saknas därmed rättslig grund att avgiftsbelägga snusproducenter.

¹ Se text ESO-rapporten Synd och Skatt (ESO 2019:2) som bedömer att snusare subventionerar icke-snusare med miljardbelopp årligen, eftersom punktskatten är långt högre än de samhällsekonomiska kostnaderna av snusbruk.

² Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning M2020/02035, december 2020.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön ("engångsplastdirektivet")

Miljödepartementet vill emellertid utvidga direktivets tillämpningsområde och föreslår att producenter av portionssnus ska avgiftsbeläggas och att detta ska beslutas genom förordning.

Swedish Match framhåller att (i) nedskräpningsavgiften är av sådan karaktär att den inte bör meddelas genom förordning utan genom lag, (ii) att det är särskilt viktigt att riksdagen får möjlighet att granska och uttala sig om genomförandebestämmelser av ett direktiv när dess tillämpningsområde utvidgas, samt (iii) att det föreslagna bemyndigandet i 15 kapitel 12 § miljöbalken inte är tillräckligt tydligt.

Såväl skatter som betungande avgifter faller inom det primära lagområdet och ska som huvudregel beslutas av riksdagen.

Under vissa förutsättningar är det möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om avgifter. Vid dessa tillfällen har Lagrådet uttalat att är viktigt att bemyndigandena inte är för allmänt hållna, vilket är fallet när det inte framgår vilka som ska betala avgifterna, på vad avgifterna ska beräknas eller hur stora de ska vara.⁴ Miljödepartementet föreslår ett bemyndigande i 15 kapitlet 12 § miljöbalken enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen föreslår får meddela skyldigheter för producenter att ansvara ekonomiskt för avfallshantering och att inrätta system för att säkerställa att skyldigheter enligt miljöbalken efterlevs. Med producenter avses den som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in produkter i Sverige. Med andra ord omfattas en stor del av alla företag i Sverige. Från bemyndigande finns det ingen möjlighet att utläsa *vem* som blir avgiftsskyldig, *hur* avgifterna ska beräknas eller *hur stora* de ska vara. Miljödepartementet anser dock att det är möjligt att föreskriva avgifter på över 800 miljoner kronor för en rad svenska företag på basis av bemyndigandet. Detta skapar stor osäkerhet om vart gränserna går och kan leda till extensiva tolkningar av bemyndigandet.

I utkastet till guidelines för engångsplastdirektivet framgår att syntetiska polymerer som används i form av bindemedel och/eller lim än undantagna från direktivets tillämpningsområde. Miljödepartementet har inte tillräckligt utrett huruvida de syntetiska polymerer som finns i portionssnusets papper över huvud taget träffas av direktivets definition av engångsplast.

5. Snusproducenter belastas oproportionerligt hårt

Miljödepartementet föreslår att varje producent betalar en nedskräpningsavgift baserat på antalet produkter en producent släpper ut på den svenska marknaden. Enligt detta beräkningssätt har det ingen betydelse hur stor produkten är, hur mycket plast den innehåller eller hur skadlig den är för miljön. Enligt Swedish Match är en sådan ordning mycket onaturlig i ljuset av det syfte som ska uppnås genom engångsplastdirektivet, dvs. förebygga och minska plastprodukters skadliga inverkan på miljön samt dess effekter på nedskräpningen.

Artikel 1 i engångsplastdirektivet stadgar att direktivets syfte är att förebygga och minska plastprodukters skadliga inverkan på miljön och människors hälsa. Alla åtgärder som implementeras för att genomföra direktivet måste alltså vara ändamålsenliga i förhållande till detta syfte för att inte strida mot proportionalitetsprincipen. Eftersom utformningen av nedskräpningsavgiften i enlighet med det ovan sagda inte är ändamålsenlig för att uppnå direktivets syfte, strider Miljödepartementets förslag mot proportionalitetsprincipen. Swedish Match kan utveckla sin inställning enligt följande.

Förslaget bortser från volym och vikt

Miljödepartementet hänvisar som grund för förslaget till Naturvårdsverkets skräpmätning. Vid mätningen hittades cirka 35 miljoner skräpföremål, varav 4,8 miljoner skräpföremål var

⁴ Se t.ex. prop. 1999/2000:51 s. 94.

snusportioner. Utifrån dessa förhållanden drar departementet slutsatsen att portionssnus står för 13,7 procent av Sveriges totala nedskräpning av engångsplast. Miljödepartementet bortser däremot från det faktum att samma skräpmätning fann att snus endast står för 1,9 procent av samma nedskräpning om man ser till skräpets vikt. Av en snusportions vikt upptas dessutom den allra största delen av torkad och mald tobak, som snabbt bryts ned i naturen. Även om man bortser från mängden plast i respektive skräp, måste ändamålsenlig nedskräpningsavgift rimligtvis beakta skräpets volym och vikt, snarare än antalet produkter.

Förslaget bortser från mängden plast

Vidare gör Miljödepartementet ingen distinktion mellan olika produktkategorier baserat på hur mycket plastprodukten innehåller och hur skadlig den är för miljön. Den föreslagna nedskräpningsavgiften får som resultat att snusportioner avgiftsbeläggs lika hårt som t ex en plastflaska, även om snusportionens vikt till över 95% består av nedbrytbara, malda tobaksblad och vatten. Mängden binder med syntetiska polymerer i en snusportion uppgår till någon procent av snusportionens totala vikt. Detta gör att plastflaskan är långt många gånger mer skadlig för miljön än en snusportion. En ändamålsenlig nedskräpningsavgift hade varit utformad för att ta höjd för produktens skadliga inverkan på miljön.

Förutom att det rent förnuftsmässigt är svårt att tillägna sig det synsätt som promemorian ger uttryck för, ifrågasätter Swedish Match förslaget laglighet i ljuset av den proportionalitetsprincip som ska prägla såväl svensk rätt som EU-rätt.

Miljödepartementet framhåller självt att kostnaderna för att städa upp skräpet ska ställas i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta. Den nuvarande utformningen står inte i relation till samhällsnyttan, eftersom kostnaden för producenterna inte står i relation till hur stor skada deras produkter potentiellt åsamkar miljön. I detta sammanhang är det anmärkningsvärt att Miljödepartementet undantar tunna plastbärkassar och vissa plastflaskor från avgiftsskyldighet, trots att man under skräpmätningen hittade 70 000 respektive 35 000 av dessa föremål i naturen. Lika anmärkningsvärt är att Miljödepartementet har valt att inte avgiftsbelägga eller åtminstone räkna in tuggummi i totalmängden skräp, även om departementet hävdar att tuggummi innehåller mycket plast och förekommer i hög utsträckning i naturen. Det hade varit rimligt om Miljödepartementet beaktar hur mycket plast dessa föremål bidrar till naturen, och hur stor deras skadeverkan är på miljön.

Tuggummi innehåller alltså mycket syntetiska polymerer och är svårt att städa upp, men föreslås undantas från avgift. Portionssnus innehåller en mycket låg andel syntetiska polymerer och är lätt att städa upp, men föreslås avgiftsbeläggas. Förslaget förefaller vara ologiskt och oproportionerligt hårt i förhållande till portionssnus.

Nedskräpningsavgiften belastar alltså producenter av små, lätta – och härigenom mindre miljöskadliga – produkter oproportionerligt hårt i jämförelse med producenter av stora/tunga produkter (som är mer skadliga) och producenter av svårstädade produkter som tuggummi. Eftersom städning som regel utförs med maskiner och inte för hand är antalet skräp inte ett ändamålsenligt mått. Direktivets och den föreslagna lagstiftningens syfte skulle uppnås mer effektivt om nedskräpningsavgiften utformades för att ta höjd för produkternas vikt eller volym och dess skadliga inverkan på miljön (t.ex. baserat på hur stor del som utgörs av snabbt nedbrytbart material och hur stor del som består av plast). Ett sådant system framstår inte heller som anmärkningsvärt komplicerat att fastställa.

Sammantaget menar Swedish Match att det nuvarande förslaget är behäftat med anmärkningsvärda brister i proportionalitetshänseende, och att förslaget i denna del därför inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Avslutningsvis hämmar den föreslagna regleringen innovation som skulle kunna minska nedskräpning eller minska miljöbelastningen. Ett system som tog hänsyn till mängden syntetiska polymerer, antingen mätt i vikt eller volym, hade givit industrin incitament till inkrementell utveckling av produkter med allt mindre plastinnehåll. Den föreslagna regleringen ger dock

industrin inga sådana incitament, annat än att skapa produkter helt utan syntetiska polymerer. Swedish Match har också framfört till utredningen att göra uppsamlingslock för portionssnusdosor obligatoriska, eftersom de gör det enklare för konsumenten att förvara använda portionssnus och minskar incitamenten att slänga dem på gatan eller i naturen.

6. Nedskräpningsavgiften tar inte hänsyn till punktskatten

I Sverige tas punktskatt för närvarande ut för vissa typer av produkter, däribland snus.⁵ Snusproducenterna betalade ca 3,5 miljarder kronor år 2020 i punktskatt. Staten har därmed redan belastat snusprodukter med skatter och avgifter för att minska användandet och för att kompensera för kostnader för eventuellt negativa effekter för samhället. ESO-rapporten Synd och Skatt (ESO 2019:2) kommer till exempel fram till att snusare subventionerar icke-snusare med långt över två miljarder kronor årligen, eftersom punktskatten på snus är många gånger högre än de negativa externa effekterna av snusbruk, eftersom snusbrukets effekt på hälsan är mycket ringa. Swedish Match anser därför att det varken är motiverat eller skäligt att belägga snus med ytterligare avgifter eller skatter. Swedish Match vill också påminna om att mervärdesskatt betalas även för punktskatten, vilket gör de verkliga skatteintäkterna för staten ännu högre.

Nedskräpningsavgiftens syfte är att täcka kommunernas kostnader för att städa upp och behandla avfallet. Statliga medel som kommer från skatter och avgifter på en viss produkt bör i första hand användas för att avhjälpa produktens negativa effekter. Enligt Swedish Match kan det inte godtas att det offentliga inför nya avgifter på en produkt för att täcka kostnader relaterade till produkten, om det offentliga redan har mer än god tackning för kostnaderna genom befintliga skatter och avgifter på samma produkt.

Utredaren ansåg i SOU 2020:48 *Skatt på engångsartiklar* att snus inte bör omfattas av en skatt på engångsartiklar eftersom skatten på tobak redan var hög och för att en prisökning riskerar att leda till ökad smuggling och illegal handel av tobaksvaror. Swedish Match delar det synsättet, och är av uppfattningen att Miljödepartementet i första hand bör utreda hur mycket medel som redan finns disponibla som ett direkt resultat av punktskatten på snus och i vilken mån detta kan användas för kommunernas städning. Miljödepartementet bör också utreda hur en kostnadsökning på tobaksvaror kommer att påverka smuggling och illegal handel.

Avslutningsvis saknar promemorian en analys över hur de kostnadsökningar som nedskräpningsavgiften kommer att innebära påverkar de beräkningar om punktskatteintäkter som Finansdepartementet årligen gör i beräkningskonventionerna. Det finns en uppenbar risk att Finansdepartementets beräkningar om produktens priselasticitet och bidrag till statskassan snedvrids, eftersom avgiften i praktiken innebär en höjning av punktskatten på mellan åtta och tio procent.

7. Otillräcklig utredning och beslutsunderlag

När det allmänna vill införa föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, och som är betungande för den enskilde, t.ex. vid införandet av en skatt eller en avgift, föreligger särskilt högt ställda krav på myndighetens utredningsarbete.⁶ Myndigheten måste inhämta upplysningar och säkerställa att samtliga sakförhållanden är utredda som dess beskaffenhet kräver. Det följer vidare av legalitetsprincipen och om principen om att den offentliga makten ska vara saklig, att när det råder osäkerhet om vissa sakförhållanden så ska osäkerheten tolkas till

⁵ Lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

⁶ Detta följer bland annat av 7 kapitlet 2 § regeringsformen som fastställer beredningstvånget samt officialprincipen som kommer till uttryck i 23 § förvaltningslagen.

den enskildes fördel.⁷ Enligt Swedish Match lever förslaget inte upp till dessa krav. När Miljödepartementet fastställer nedskräpningsavgiften gör myndigheten nämligen en rad antaganden som baserar sig på ett osäkert och ibland direkt felaktigt faktaunderlag.

För det första antar Miljödepartementet att snusportioner står för 13,7 procent av allt engångsplastskräp i Sverige. Även om man bortser ifrån att antagande är fel eftersom det inte beaktar skräpets vikt, vilket Swedish Match har redogjort för ovan, kan faktaunderlaget som antagandet är baserat på ifrågasättas. Antagandet baseras nämligen på Naturvårdsverkets ovannämnda skräpmätning, som genomfördes mellan 12 juni och 18 juni 2020. Miljödepartementet framhåller självt att skräpmätningen genomfördes mitt under coronapandemin och att den därför inte reflekterar hur situationen ser ut under ett vanligt år. Eftersom allmänheten under perioden uppmanades till social distansering samt avrådan mot resande inom landet säger Miljödepartementet att nedskräpningen av muggar och matlådor troligtvis är förhållandevis liten i jämförelse med ett vanligt år. Som ett direkt resultat blir nedskräpningen av andra produktkategorier, däribland snusprodukter, förhållandevis stor i jämförelse med ett vanligt år. I detta sammanhang kan man också fråga sig om det är lämpligt att förlita sig på en mätning som sker under en så snäv tidsperiod mitt i sommaren när människor troligen tillbringar mycket tid utomhus, eller om man behöver göra mätningar även under övriga årstider för att få en komplett bild. Vidare kan man anta att människor tillbringar mera tid utomhus under en grasserande pandemi än de annars hade gjort.

För det andra antar Miljödepartementet att kommunernas kostnader för städning uppgår till 100 kronor per invånare. Miljödepartementet säger dock att det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har för nedskräpning och att det är svårt att dra några slutsatser från de uppskattningar som tidigare gjorts, eftersom dessa också har innefattat insamling av avfall som slängts i samlingskärl. Enligt departementet mäter endast Borås kommun kostnaderna för nedskräpning, vilka uppgår till 45 kronor per invånare, men departementet antar också att övriga kommuner har högre kostnader än Borås. Vid avsaknad av uppgifter som säger annat hade det varit rimligt att utgå ifrån att Borås kostnadsbild är representativ för övriga kommuner. I stället väljer departementet att utgå från en hypotetisk städkostnad per invånare som överstiger Borås kostnad med över 100 procent.

För det tredje antar Miljödepartementet att ungefär 3,6 miljarder portionssnus användes under år 2019. Det kan dock konstateras att antagandet är grovt felaktigt. Enligt SMD Logistics AB som distribuerar den allra största delen av alla tobaksvaror i Sverige sattes 263,6 miljoner dosor portionssnus, 5,0 miljoner dosor tobaks- och nikotinfria portioner och 39,3 miljoner dosor tobaksfria nikotinportioner på den svenska marknaden år 2020. En dosa portionssnus innehåller i genomsnitt 22 portioner. 307,9 miljoner dosor som sätts på den svenska marknaden innehåller alltså ca 6,77 miljarder portionssnus, vilket är ca 88 procent högre än den i promemorian antagna siffran på 3,6 miljarder portioner. Avgiften ska alltså divideras med 6,77 miljarder portioner snarare än 3,6 miljarder portioner. Antalet dosor satta på den svenska marknaden var ungefär lika stort år 2019 som år 2020. Swedish Match och SMD Logistics bidrar gärna med ytterligare aktuell information om marknadens storlek inför en revidering av förslaget.

Sammantaget anger Miljödepartementet självt att det till stor del saknas data avseende nedskräpning och konsumtion av de engångsprodukter som förslaget omfattar, vilket egentligen skulle krävas för att fastställa vissa ekonomiska konsekvenser. Trots den underliggande osäkerheten kommer Miljödepartementet baserat på ovan antaganden fram till att snusproducenterna i Sverige årligen ska betala en nedskräpningsavgift om 141,1 miljoner kronor eller 3,9 öre per snusportion. Det är i detta fall tydligt att det osäkra och felaktiga faktaunderlaget leder till att producenterna belastas med högre avgifter än vad som är motiverat.

⁷ Kapitel 1 § 9 regeringsformen samt 5 § förvaltningslagen.

8. Producenter av portionssnus riskerar att belastas med kostnader från övriga industrier

Vidare existerar nikotinnehållande läkemedelsklassade rökavvänjningsmedel på marknaden, som säljs i dagligvaruhandeln och på apotek. Så kallade "munhålepulver" är en nikotinnehållande produkt i portionspåse av samma typ som portionssnus eller tobaksfria produkter med eller utan nikotin. Miljödepartementet har dock antagit att alla produkter som ser ut som portionssnus också är det, vilket alltså inte stämmer. Promemorian nämner vare sig något om undantag från avgift för läkemedel, eller om/hur läkemedelsklassade preparat räknats bort från den mängd portionssnuskräp som har hittats. Se bild nedan. Dosan till vänster är ett läkemedelsklassat munhålepulver, och dosan till höger är den tobaksfria nikotinprodukten ZYN från Swedish Match. För att den föreslagna avgiften inte ska innebära att producenter av portionssnus subventionerar produkter från andra branscher bör Miljödepartementet återkomma med en analys av hur dessa produkter ska separeras från varandra.



9. Slutsats

Som framhållits inledningsvis ser Swedish Match mycket positivt på initiativ som bidrar till minskad nedskräpning, förbättrad miljö och stimulerar innovation. Det nuvarande förslaget innehåller dock, som framgått ovan, ett stort antal felaktiga slutsatser, dragna utifrån ett otillräckligt faktaunderlag. Mot denna bakgrund avstyrker Swedish Match införandet av nedskräpningsavgiften i sin nuvarande utformning. Swedish Match står gärna till tjänst när det gäller aktuell statistik över portionssnusmarknadens storlek eller andra uppgifter.

Stockholm den 15 mars 2021

Fredrik Torehammar

Ansvarig näringspolitik Sverige

Swedish Match

Frågor om implementeringen av Engångsplastdirektivet

1. Bakgrund

Genom direktivet 2019/904 (EU)¹ (i det följande ”**Engångsplastdirektivet**”) har EU-lagstiftaren beslutat om vissa åtgärder för att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön. Bland annat föreskrivs att det åligger medlemsstaterna att genomföra ett s.k. utökat producentansvar, varigenom producenter av plastprodukter för engångsbruk ska täcka kostnader för avfallsinsamling.

Direktivet ska nu, senast den 3 juli 2021, implementeras i svensk rätt. För närvarande pågår ett remissförfarande varigenom berörda intressenter bereds möjlighet att kommentera Miljödepartementets promemoria² med förslag till åtgärder för genomförandet av Engångsplastdirektivet.

I departementspromemorian föreslås att det i svensk rätt införs ett producentansvar som i flera avseenden sträcker sig längre än de krav som följer av Engångsplastdirektivet. Bland annat har Miljödepartementet kommit fram till att producenter av portionssnus ska omfattas, eftersom snuspåsen innehåller en viss – mindre – mängd plast i form av s.k. binder med syntetiska polymerer. Det föreliggande förslaget innebär därmed att Swedish Match AB (”**Swedish Match**”) ingår i kretsen företag som omfattas av utökat producentansvar. Swedish Match har emellertid identifierat flera brister med det svenska förslaget ur såväl lämplighets- som laglighetssynpunkt.

Mot den här bakgrunden har vi fått i uppdrag av Swedish Match att bedöma utvidgningen av förslaget till att omfatta också snusportioner i ljuset av ett antal konstitutionella principer, och närmare bestämt:

1. om de konstitutionella reglerna om normgivningsmakt iakttagits på ett riktigt sätt,
2. om det aktuella förslaget uppfyller de krav på proportionalitet som följer av såväl svensk rätt som EU-rätt, och
3. om den utredning som det svenska förslaget vilar på är tillräcklig för att uppfylla relevanta krav på normgivningsärendets beredning.

Vi har inte ombetts att bedöma frågan om den nu aktuella avgiften skulle kunna betraktas som en skatt, vilket i sin tur skulle få betydelse för bedömningen av de ovanstående frågeställningarna. Vi utgår därför i det följande från att det är fråga om en avgift.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

² Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning M2020/02035, december 2020.

2. Har regeringsformens normgivningsregler iakttagits?

Den första frågan tar sikte på det regelverk som styr lagstiftning och annan normgivning i svensk rätt, och huruvida detta iakttagits på ett riktigt sätt i samband med förslagens beredning.

Engångsplastdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att producenter täcker kostnaderna för avfallshantering och uppstädning av de plastprodukter som förtecknas i direktivets bilaga.³ Engångsplastdirektivet har genomgått det ordinarie lagstiftningsförfarandet inom EU, där Europeiska kommissionen först har lagt fram ett lagförslag som därefter har behandlats av det folkvalda Europaparlamentet och av ministerrådet. Direktivets tillämpningsområde har därmed noggrant övervägts och kalibrerats för att omfatta de vanligaste plastprodukterna som påträffas inom unionen.⁴ Snus omnämns inte i direktivet. Engångsplastdirektivet medför således inget krav för Sverige att avgiftsbelägga snusproducenter.⁵

Det utökade producentansvar som föreslås av Miljödepartementet innebär dock att producenter av portionssnus ändå ska avgiftsbeläggas. Följaktligen är det nu fråga om en utvidgning av direktivets tillämpningsområde. Det kan härvid noteras att EU-rätten i och för sig inte hindrar en utvidgning till att omfatta även andra produkter än de som listas i direktivet, eftersom det är fråga om ett s.k. minimidirektiv. Enligt vår mening måste emellertid de grundlagsfästa normgivningsregler som följer av regeringsformen (1974:152) iakttas i den mån Sverige vill utöka tillämpningsområdet på det sättet.

Vi konstaterar att det är fråga om en föreskrift som är ekonomiskt betungande för enskilda företag, vilka om förslaget blir verklighet kommer att påföras betydande kostnader. Utgångspunkten är att en åtgärd av det slaget ska beslutas genom lag.⁶ Denna ordning vilar givetvis på den grundläggande premissen att lagstiftningsförfarandet ger en demokratisk legitimitet till besluten och att förfarandet kännetecknas av ökad offentlighet och möjlighet till kontroll i jämförelse med sådana beslut som sker enkom genom regeringens försorg.⁷

Enligt Miljödepartementets förslag ska ett bemyndigade från riksdag till regering införas i 15 kap. 12 § miljöbalken (1998:808) enligt vilket regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att bl.a. ansvara ekonomiskt för avfallshantering. Miljödepartementet föreslår alltså att den aktuella utvidgningen ska genomföras via en förordning beslutad av regeringen eller av den myndighet som regeringen bemyndigat. En sådan delegation av normgivningsmakt att besluta om avgifter från riksdagen till regeringen är principiellt möjlig (8 kap. 3 § regeringsformen). Det går därmed inte generellt att säga att utvidgningen, under förutsättning att det är fråga om en avgift och inte

³ Engångsplastdirektivet, artikel 8.3 i samt dess bilaga del E(III).

⁴ Engångsplastdirektivet, skäl 7.

⁵ Av det utkast till riktlinjer för tillämpningen av Engångsplastdirektivet som Europeiska kommissionen tagit fram, förstår vi också att det följer att produkter som innehåller binder med syntetiska polymerer (såsom portionssnus), men som i övrigt inte består av plast, uttryckligen ska uteslutas från Engångsplastdirektivets tillämpningsområde (*Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, Brussels, XXX [...] (2020) XXX draft*). Eftersom riktlinjerna ännu inte är antagna bortser vi emellertid från detta förhållande.

⁶ 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

⁷ Bull & Sterzel, Regeringsformen – En kommentar, 4 uppl. (2019) s. 186.

en skatt⁸, måste beslutas genom lag. Däremot gäller särskilda krav på hur riksdagens bemyndigande måste utformas i dessa fall. Vi behandlar i det följande den frågan.

I förarbetena till regeringsformen framhöll lagstiftaren följande.

En fråga som har uppmärksamrats under remissbehandlingen gäller hur riksdagen skall utforma sina bemyndiganden till regeringen. Farhågor har uttryckts för att bemyndigandena skulle bli så allmänt hållna att de inte mycket skulle skilja sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen i fråga om vilka delegation är möjlig. Enligt min mening skulle så allmänt hållna bemyndiganden stå i uppenbar strid med de intentioner som ligger bakom grundlagens regler. Hur detaljerade bemyndigandena skall vara bör emellertid få avgöras av riksdagen från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig.⁹ (Vår understrykning.)

Regeringsformens förarbeten anvisar också en tydlig möjlighet för riksdagen, när den bemyndigar regeringen att besluta om avgifter, att ange enligt vilka *principer* avgifterna ska beräknas:

Även i fråga om avgifter som i enlighet med det tidigare sagda i princip bör vara förbehållna riksdagens kompetens föreligger ett behov av beslutanderätt för regeringen. Inte minst praktiska skäl talar i många fall för att regeringen får bestämma avgifterna, eventuellt sedan riksdagen har angivit efter vilka principer de skall beräknas.¹⁰ (Vår understrykning.)

Det är svårt att tolka uttalandena på något annat sätt än att lagstiftaren ställer höga krav på bemyndiganden varigenom riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen, särskilt i fråga om betungande avgifter. Vi noterar här också att vi rör oss på det område där särskilt höga krav på precision får anses föreligga, samt att Lagrådet vid flera tillfällen uttalat kritik mot opreciserade bemyndiganden.¹¹ Frågan är då om det bemyndigande som genom förslaget föreslås införas i 15 kap. 12 § miljöbalken uppfyller regeringsformens krav på precision i detta hänseende.

Bemyndigandet i miljöbalken har följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att
[...]
2. ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen,
[...]

⁸ Jfr 8 kap. 3 § första stycket 2 regeringsformen.

⁹ Prop. 1973:90 s. 209.

¹⁰ Prop. 1973:90 s. 219.

¹¹ Se t.ex. prop. 1999/2000:51 s. 94, prop. 2014/15:91 s. 289 f., prop. 2005/06:183 s. 74, prop. 2018/19:111 s. 65.

Av det föreslagna bemyndigandet går det således inte att utläsa vem det är som ska betala avgifterna, hur och på vilket sätt avgifterna ska beräknas eller hur stora avgifterna ska vara. Över huvud taget framstår det fria skön regeringen tillerkänns genom den föreslagna ordningen som närmast outtömligt i fråga om att besluta om ”*skyldigheter för producenter att [...] ansvara ekonomiskt för avfallshantering*” – trots att den typen av skyldigheter kan vara mycket långtgående och synnerligen betungande. Enligt vår bedömning är det ovanstående bemyndigandet därmed utformat på ett sätt som svårigen låter sig förenas med de intentioner som lagstiftaren tydligt har givit uttryck för.

Som framgått inledningsvis behandlar vi inte närmare frågan om den nu aktuella avgiften i själva verket skulle kunna vara en skatt. Det kan dock, i tillägg till det sagda, sägas att avgiften i och med dess generella prägel och avsaknad av direkt motprestation under alla förhållanden får anses ligga nära en skatt. I ljuset av det totalförbud som föreligger för regeringen att besluta om skatter, talar således även detta förhållande för att ett bemyndigande bör utformas avsevärt mer preciserat än det som framgår av Miljödepartementets förslag.

Enligt vår bedömning går det alltså att på goda grunder ifrågasätta om förslaget tillkommit i den ordning som förutsatts av regeringsformens normgivningsregler. Medan vi anser att det naturliga förfarandet hade varit att besluta om avgiften genom lag, framstår i vart fall bemyndigandet för regeringen att besluta om avgifterna som alltför oprecist avfattat.

3. Är nedskräpningsavgiften proportionerlig?

Som behandlats inledningsvis har vi vidare ombetts att ta ställning till om den beräkningsmodell för nedskräpningsavgift som föreslås departementspromemorian är proportionerlig i ljuset av Engångsplastdirektivets syfte. Det syftet är enligt Engångsplastdirektivets ordalydelse att förebygga plastprodukters negativa inverkan på miljön.¹² Vi gör här följande bedömning.

Proportionalitetsprincipen gäller för all offentlig maktutövning och anses vara en grundläggande princip inom såväl EU-rätten som inom svensk rätt.¹³ Det framgår också uttryckligen av Engångsplastdirektivet att beräkningsmetoderna av nedskräpningsavgifterna ska fastställas på ett proportionerligt sätt i de nationella rättsordningarna.¹⁴ Sverige är därmed skyldigt att beakta proportionalitetsprincipen i utformandet av de bestämmelser som ska genomföra direktivet i svensk rätt.

Den övergripande innebörden av proportionalitetsprincipen är att en åtgärd inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till åtgärdens ändamål. Det brukar anses innefatta en bedömning i tre led:

- (i) *Lämplighet* – ett ingrepp i ett enskilt intresse får endast företas om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet,
- (ii) *Nödvändighet* – åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs, och

¹² Engångsplastdirektivet, artikel 1.

¹³ Se t.ex. artikel 5.4 i EU-fördraget, 2 kap. 21 § regeringsformen samt 5 § 3 st. förvaltningslagen.

¹⁴ Se Engångsplastdirektivet, skäl 22 och artikel 8.4.

- (iii) *Balans mellan mål och medel (proportionalitet i strikt mening)* – åtgärden får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.¹⁵

Det förslag som framgår av departementspromemorian innebär en skyldighet för producenter att betala en nedskräpningsavgift. Nedskräpningsavgiften föreslås beräknas på så sätt att varje producent som träffas av regelverket ska betala en nedskräpningsavgift baserat på antalet produkter, dvs. antalet föremål ("skräp") som släpps ut på den svenska marknaden. Nedskräpningsavgiften beaktar däremot inte hur mycket plast produkten innehåller eller hur skadlig den är för miljön. När det gäller Swedish Matchs produkt, portionssnus, anser Miljödepartementet att varje snusprilla ska betraktas som en produkt/föremål/skräp.¹⁶

Avgiftens huvudsakliga syfte är att täcka kommunernas kostnader för att städa upp och behandla avfall från sådant skräp som avgiftsbeläggs. Enligt förslaget rör det sig om avgifter som totalt överstiger 800 miljoner kronor, varav ca 140 miljoner kronor ska betalas av producenter av portionssnus.

Miljödepartementets förslag tar utgångspunkt i en undersökning – en s.k. skräpmätning – som genomförts av Naturvårdsverket. Baserat på den undersökningen (vars resultat i och för sig kan ifrågasättas, se avsnitt 4 nedan) drar Miljödepartementet slutsatsen att snusportioner står för 13,7 procent av den totala nedskräpningen (mätt i antalet "skräp") och att det är den andelen av nedskräpningen som ska ligga till grund för den avgift som åläggs snusproducenter. Av samma undersökning framgår emellertid också att portionssnus endast svarar för 2,6 procent av den totala nedskräpningen sett till vikt.¹⁷ Undersökningen förefaller inte innehålla någon uppgift om den mängd plast som släpps ut i naturen till följd av snusportioner, och inte heller departementspromemorian innehåller några överväganden i detta hänseende. Enligt uppgift från Swedish Match består dock en snusportions vikt endast av en mycket liten andel plast, möjligen understigande en procent. Resten av snusportionen består av organiskt material (tobak och cellulosa).

Vid en bedömning av om producenter av snusportioner drabbas oproportionerligt hårt av den föreslagna avgiften bör man enligt vår mening ta utgångspunkt i det förhållandet att snusportioner är små och lätta och därmed förhållandevis enkla att städa upp. Härutöver är andelen plast i en portionspåse försvinnande liten, och utgör endast en marginell del av snusportionens vikt. I ljuset av detta, och mot bakgrund av direktivets uttalade syfte att förebygga *plastprodukters* negativa inverkan på miljön, framstår den i departementspromemorian redovisade modellen för beräkning av avgifter, som över huvud taget inte beaktar mängden utsläppt plast vid fastställande av avgiften, som olämplig med hänsyn till det avsedda resultatet. Det förefaller inte vara ändamålsenligt att införa en för enskilda betungande avgift med syftet att förebygga plastprodukters inverkan på miljön, utan att beakta den mängd utsläppt plast produkterna svarar mot. En sådan metod leder enligt vår mening till att snusproducenter, i strid med de principer som framgår av såväl svensk rätt som direktivet, drabbas oproportionerligt hårt.

Såvitt vi kan bedöma måste den självklara utgångspunkten för en nedskräpningsavgift, som har till syfte att förebygga plastprodukters inverkan på miljön och som riktas mot enskilda företag, vara att avgiften ska stå i relation till den påverkan på miljön samt de kostnader för renhållning

¹⁵ Prop. 2016/17:180 s. 61.

¹⁶ Promemorian s. 135 och 140.

¹⁷ Naturvårdsverkets skrivelse "Utöka kunskapsläget kring nedskräpning i Sverige (RB 2020)", s. 6.

som företagets produkter orsakar. En nedskräpningsavgift som inte tar detta i beaktande, utan baseras på helt andra faktorer, är enligt vår uppfattning över huvud taget inte ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet. När det gäller det andra ledet i proportionalitetstestet, om att åtgärden måste vara nödvändig, bedömer vi att en avgift som beräknas på ett kraftigt överskattat underlag, och därför är för hög i relation till den faktiskt utsläppta mängden plast, inte är nödvändig för att uppnå målet. Det föreligger därmed inte heller balans mellan mål och medel. Vi gör alltså bedömningen att den modell för beräkning av nedskräpningsavgift som framgår av direktivet är oproportionerlig i strid med svensk rätt och EU-rätten, inbegripet Engångsplastdirektivets direkta ordalydelse.

Det kan parentetiskt tillfogas att om den ”svenska” målsättningen varit att minska antalet ”skräp” som släpps ut i naturen, framstår det som svårt att förstå varför exempelvis producenter av tuggummi uttryckligen undantagits från nedskräpningsavgift, trots att det av departementspromemorian framgår att tuggummi är vanligt förekommande vid nedskräpning och är en av de svåraste och kostsammaste typerna av skräp att städa upp.¹⁸

4. Har förslaget utretts i tillräcklig omfattning?

Swedish Match har också bett oss att ta ställning till om det föreliggande förslaget har varit föremål för sådan beredning som förutsätts i fråga om normgivningsärenden av det här slaget. Här beaktar vi följande.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer att regeringen är underkastad ett beredningstvång, dvs. en skyldighet att tillse att ärenden har blivit allsidigt belysta och genomarbetade innan beslutsfattande.¹⁹ Vid införandet av regeringsformen förutsattes vidare att handläggningen av regeringsärenden i tillämpliga delar skulle följa de principer som framgår av förvaltningslagen.²⁰ Av detta följer bl.a. att saklighet och opartiskhet ska iakttas och att ärenden ska bli utredda i den omfattning deras beskaffenhet kräver.²¹ Enligt vår mening får dessa förvaltningsrättsliga krav anses tillämpliga i ett fall som det förevarande.

Som framgått ovan baserar sig nedskräpningsavgiften – såvitt avser snusproducenter – på antagandet att snusportioner svarar för 13,7 procent av det antal ”skräp” som släpps ut i naturen. Även om man i motsats till vad som framgått i avsnitt 3 skulle godta att antalet ”skräp” vore en lämplig utgångspunkt för beräkningen av en avgift, är en central fråga alltså om den i departementspromemorian redovisade procentsatsen är så pass tillförlitlig att den bör ligga till grund för betungande avgifter av den typ som är aktuell här. Mot bakgrund av de nyss redovisade principerna får det här anses föreligga särskilt högt ställda krav på Miljödepartementet att utreda sakförhållandena grundligt.

Miljödepartementet har framför allt baserat sina antaganden i denna del på en den nationella skräpmätning som nämnts tidigare och som genomfördes av Naturvårdsverket under en vecka i juni 2020, dvs. mitt under coronapandemin. Miljödepartementet vidgår att mätningen troligtvis inte reflekterar hur situationen hade sett ut under ett vanligt år. Det anges att det som ett resultat av coronapandemin troligtvis påträffades färre antal muggar och matlådor för engångsbruk än

¹⁸ Promemorian s. 159.

¹⁹ Warnling Conradsson, *Statsrättens grunder*, 6 uppl. (2018) s. 102.

²⁰ Prop. 1973:90 s. 287, se även prop. 2016/17:180 s. 27.

²¹ 5 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).

vad som skulle ha påträffats ett vanligt år.²² Redan detta ger vid handen att de faktiskt föreliggande omständigheterna vid den tidpunkt då skräpmätningen genomfördes avviker från ett normalår i en sådan utsträckning att det måste ifrågasättas om Miljödepartementets antagande om snusportioners andel av nedskräpningen är tillräckligt robust. Det framstår härvid som naturligare att basera avgifterna på data som sträcker sig över en längre tid.

Avgiftens storlek baserar sig vidare på ett antagande om kommunernas kostnader för nedskräpning (dvs. vad det kostar för kommunerna att städa upp exempelvis snusportioner). I departementspromemorian antas härvid att kommunerna har en kostnad för nedskräpning på 100 kronor per invånare. Detta antagande förefaller dock inte vara förankrat i några faktiska kostnader som kommunerna redovisat. Den enda kommunen som redovisat kostnader, Borås kommun, anger att kostnaden för nedskräpning är 45 kronor per invånare, dvs. mindre än hälften av det antagande som ligger till grund för nedskräpningsavgiften.

Vidare har Naturvårdsverket redovisat att kostnaderna för nedskräpning på nationell basis kan uppskattas till mellan 500 miljoner kronor och 2 miljarder kronor per år.²³ Miljödepartementet anger självt att uppskattningen av kommunernas kostnader är osäkra och att en avgift därmed initialt bör beräknas utifrån den lägsta tänkbara kostnaden. Trots detta uttalande tas i promemorian, till synes utan någon närmare motivering, utgångspunkten att kostnaderna ska uppskattas till dubbelt så mycket som den lägsta tänkbara kostnaden enligt Naturvårdsverkets uppskattning, nämligen en miljard kronor.

Beräkning av avgifter för producenter av portionssnus inbegriper också antaganden om hur många som snusar portionssnus samt hur mycket dessa personer snusar. Enligt uppgift från Swedish Match är dessa uppgifter felaktiga, och avviker klart från den verkliga siffran. Vi kan konstatera att vi saknar närmare kännedom om detta. Eftersom de mest tillförlitliga uppgifterna kring snusande bör finnas tillgängliga genom snusproducenternas försorg, framstår det dock som naturligt att tillfråga snusproducenterna om underlag för ett dylikt antagande. Så har emellertid inte skett.

Vår samlade slutsats i den här delen är att det utifrån det underlag som redovisats i promemorian är svårt att dra några säkra slutsatser kring vilka faktiska kostnader som uppstår till följd av nedskräpning eller i vilken utsträckning olika typer av produkter – såsom portionssnus – bidrar till detta. Snarast indikerar underlaget att kostnaderna överskattats. Mot bakgrund av avgifternas ingripande natur framstår därmed den utredning som ligger till grund för avgiftsuttaget som otillräcklig i ljuset av de konstitutionella krav som redovisats ovan.

Bryssel och Stockholm den 12 mars 2021

MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ

Mårten Nicolin, Advokat

Victor Sand Holmberg, Advokat

²² Promemorian s. 138.

²³ Promemorian s. 139.