

# Remissyttrande från JTI Sweden AB om Naturvårdsverkets framställan om ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

**Diarienummer KN2024/01399**

Stockholm 19 September 2024

## **Om JTI Sweden AB**

Om JTI Sweden AB (hädanefter: "JTI Sweden" eller "Företaget") ingår i Japan Tobacco-koncernen som är en av världens ledande producenter av tobaksvaror och nikotinprodukter. Den internationella delen av koncernen, Japan Tobacco International (hädanefter: JTI) har sitt huvudkontor i Genève. Koncernen är verksam i över 130 länder och har nästan 40,000 anställda. JTI Sweden är marknadsledare på den svenska cigarettmarknaden med några av landets mest välkända varumärken, däribland samtliga varumärken som tidigare ingick i det svenska tobaksmonopolet, exempelvis Blend och John Silver. Vårt dotterbolag, Nordic Snus, producerar traditionellt svenskt snus och nikotinportioner i företagets fabrik i Vårgårda som bl.a. saluförs under varumärkena LD och Vårgårda. Mer information om JTI Sweden och Nordic Snus finns att tillgå på vår hemsida: [www.jti.com](http://www.jti.com) eller [www.jti.com/sweden](http://www.jti.com/sweden) och [www.nordicsnus.se](http://www.nordicsnus.se).

## **Sammanfattning**

JTI Sweden har tidigare påtalat bristerna i förordningen om nedskräpningsavgifter. Förordningens centrala bestämmelser gör det omöjligt att fastställa proportionella avgifter. Regeringen beslöt i mars 2024 om ändringar i förordningen som bland annat förbättrade möjligheterna för berörda parter att ha insyn i Naturvårdsverkets handläggning, framför allt i fastställandet av kommunernas kostnader. Dessvärre åstadkommer ändringarna inte proportionalitet i avgifternas storlek. Förordningen behöver ändras på andra sätt för att proportionerliga produktavgifter ska kunna fastställas.

JTI Sweden vill också påpeka att Naturvårdsverket inte förefaller ha agerat i enlighet med bemyndigandet. Innan Naturvårdsverket fastställer produktavgiftens storlek ska myndigheten fastställa kommunernas kostnader. Korrekt fastställande av kostnader är en förutsättning för att produktavgiftens storlek ska kunna anses fastställd i enlighet med förordningen. Enligt 13 § b ska Naturvårdsverket ge producenter och kommuner möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets beräkning av kostnaderna. Vi förklarar nedan varför Naturvårdsverket inte kan anses ha gjort detta på ett korrekt sätt.

Eftersom Naturvårdsverkets föreskrift inte har tagits fram i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har givits av regeringen genom förordningen. Föreskrifter som tas fram utan stöd i bemyndigande kan inte tillämpas.

Det ska noteras att detta är andra gången på ett drygt år som Naturvårdsverket lämnar förslag på föreskrift om produktavgiftens storlek. Myndigheten agerade vid föregående tillfälle inte heller i enlighet med bemyndigandet. Förordningen förefaller alltså i fler hänseenden svår att tillämpa; dels då den genererar oproportionerliga produktavgifter som alltid riskerar att bestridas, dels då Naturvårdsverket har svårigheter att agera i enlighet med bemyndigandet. Det förefaller ofrånkomligt att förordningen behöver ändras utöver det som föreslås för att engångsplastdirektivet ska kunna implementeras i Sverige.

### **Förslaget om ändring av begreppet ”släppa ut på den svenska marknaden” för förpackningsproducenter**

JTI Sweden lämnar Naturvårdsverkets hemställan utan kommentar, men påtalar vikten av att denna ändring inte påverkar tillämpningen på annat sätt än det som beskrivs i hemställan.

### **Förslaget om att kommunernas ersättning bör baseras på Naturvårdsverkets fastställda kostnader**

JTI avstyrker förslaget då Naturvårdsverkets metod för fastställande av kommunernas kostnader innehåller flera otydligheter, metodologiska oklarheter och möjliga felaktigheter. Förslaget om förordningsändring, tillsammans med problemformulering och konsekvensutredning, är i sig begripligt, men förutsätter att fastställandet av kommunernas kostnader sker på ett transparent och proportionellt sätt. Tas återbetalningsskyldigheten bort försvagas kopplingen mellan avgiften och motprestationen. Bestämmelsen kan först tas bort då kostnader och avgifter kan fastställas på ett proportionerligt och transparent sätt. Vi beskriver nedan varför detta inte är fallet i dagsläget.

### **Felaktigheter i implementeringen av förordning 2024:71**

Enligt förordning 2024:71 ska Naturvårdsverket låta kommuner och producenter lämna synpunkter på hur myndigheten har beräknat de fastställda kostnaderna. Myndigheten beskriver

på sin webbplats hur myndigheten i tre steg har gått till väga för att fastställa kostnaderna. Berörda parter inbjöds den 31 maj att inkomma med synpunkter senast den 21 juni. Eftersom tillräcklig information saknades tillfrågade JTI Sweden myndigheten om underlag som visade hur Naturvårdsverket har beräknat kostnaderna den 4 juni, eftersom den informationen saknades. Myndigheten tillgängliggjorde denna information först den 11 juni (och då endast delvis) – endast åtta arbetsdagar innan deadline och efter att tidigare ha meddelat att informationen inte existerade. I det underlag som sedan lämnades ut saknas information från underliggande analys (kontroll av antaganden, med mera). Efter att ha lämnat ut underlaget förlängdes tiden för att inkomma med synpunkter med tre arbetsdagar.

Att förstå och verifiera de beräkningar som gjorts tar givetvis tid i anspråk. Med tanke på de mycket stora kostnader som producenter av engångsplastprodukter, särskilt filter, förväntas ersätta är det angeläget att berörda parter får tillräcklig tid för att kunna granska och replikera den jämförelsevis komplexa beräkning som Naturvårdsverket har genomfört. Det kan ifrågasättas varför Naturvårdsverket inte redan från början tillgängliggjorde nödvändig information och huruvida perioden för att inkomma med synpunkter borde ha förlängts ytterligare.

Slutligen sammanföll deadline för synpunkter på de fastställda kostnader på dagen med Naturvårdsverkets remiss av föreskriften, vilket innebär att Naturvårdsverket inte har haft tid att ta inkomna synpunkter i beaktande. Det torde inte varit regeringens intention att synpunkterna skulle vara en meningslös pappersexercis. Snarare torde bestämmelsen och inkomna synpunkter syfta till att underlätta för Naturvårdsverket att fastställa korrekta kostnader.

Naturvårdsverkets föreskrift har alltså inte tagits fram i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har givits av regeringen genom förordningen. Föreskrifter som tas fram utan stöd i bemyndigande kan inte tillämpas. Om föreskriften trots allt tillämpas finns det en risk att berörda aktörer bestrider dem.

I detta fall kan det vara lämpligt att regeringen förtydligar att Naturvårdsverket inte bara ska inhämta utan också beakta synpunkter som inkommit i enlighet med 13 b §, innan det att förslag på föreskrift om produktavgiftens storlek utfärdas.

### **Produktavgiften har karaktären av en skatt**

JTI har i tidigare remissvar uppmärksammat regeringen om att produktavgiften för filter i flera hänseenden har karaktären av en skatt. Företaget anser att det fortfarande finns skäl att ifrågasätta om avgiften inte i stället har karaktären av en skatt. Skälen för detta är följande:

- Motprestationen som kommunen utför (uppstädning) i utbyte mot att producenterna betalar avgifterna är *kollektiv* och inte *individuell* eftersom uppstädning kommer hela samhället och inte bara producenterna till nytta. Tillsammans med nedanstående synpunkter talar detta för att produktavgiften liknar en skatt.
- Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunens kostnader för uppstädning, det vill säga att den är så hög att den framstår som oskälig i förhållande till motprestationen.
- Kostnaderna ska i princip fastställas utifrån självkostnadsprincipen, vilket inte görs.
- Även om viss schablonisering kan godtas vid bestämmandet av avgiften innehåller underlaget i form av de mätningar som gjorts av Naturvårdsverket och hur kommunerna

redovisat kostnader betydande osäkerhetsmoment. Detta konstateras också av Ramboll i den metod de utvecklat åt Naturvårdsverket.

- Nedskräpningsavgiften medför en refinansiering av kommunens renhållningsansvar som redan finansieras genom skattemedel och renhållningsavgiften.
- Sambandet mellan betalningen från producenterna, den som orsakar nedskräpningen och motprestationen är svagt.

Ovanstående synpunkter gör det klart att bristerna i förordningen inte kan korrigeras genom de ändringar som Naturvårdsverket föreslår.

### **Förordningen behöver ändras för att proportionerliga produktavgifter ska kunna fastställas**

Förordningen om nedskräpningsavgifter anger att det är andelen skräp som utgörs av engångsplastprodukter, räknat i antal föremål, som ska avgöra hur stor andel av de totala kostnaderna som producenter av engångsplastprodukter ska ersätta. Antalet föremål avgör också hur stor andel av de fastställda kostnaderna varje produktkategori ska stå för. Det är mycket tveksamt om modellen är lämplig för att fastställa faktiska uppställningskostnader. Så länge inte modellen för beräkning av produktavgiftens storlek ändras kan de fastställda kostnadernas, och avgifternas, validitet ifrågasättas.

Engångsplastdirektivets syfte är bland annat att minska förekomsten av nedskräpad engångsplast i unionen och motivera produktutveckling för att minska mängden plast i de berörda produkterna. Men att fördela kostnader utifrån antalet nedskräpade engångsplastprodukter är ett främmande och snedvridande mått som inte motiverar produktinnovation. Produkter med en liten mängd plast likställs med stora produkter av plast. Då är det givetvis mer korrekt att fördela kostnaderna utifrån mängden plast i produkten mätt i vikt. Någon annan fördelning än vikt eller möjligtvis volym garanterar att filter uppbär andra produktkategoriers kostnader, förutsatt att ett enda mått ska användas. Även vid en schablonisering, eller kanske i synnerhet vid schablonisering, måste man även ta i beaktande *vad som driver kostnaden* för att kunna fastställa en hur kostnader ska fördelas.

Enligt den nationella skräpmätningen har det fastställts att filterproducenter ska stå för en hög andel (cirka 82 procent) av ersättningen för de fastställda kostnaderna. Att använda antal nedskräpade produkter är inte en rättvisande fördelningsgrund då kostnaden för renhållningen inte alltid beror på antalet produkter utan kan till exempel även bero på vikt, avstånd mellan produkterna och hur städningen genomförs. Det sistnämnda är tydligt då till exempel fimpar sällan plockas för hand en och en utan ofta sopas upp – antingen manuellt, med särskilda maskiner eller med maskin i samband med grusstädning – varför antalet inte är relevant som fördelningsgrund. Att filterproducenterna ska stå för 82 % av de totala nedskräpningskostnaderna utan hänsyn till relevanta förhållanden i respektive kommun förefaller orimligt. Det finns så vitt vi känner till inget vetenskapligt underlag för att antalet föremål är drivande för en kommuns avfallshanteringskostnader.

De ändringar i förordning 2021:1002 som anges i förordning 2024:71 ger Naturvårdsverket stor frihet i hur myndigheten bedömer kommunernas kostnader. Till detta syfte har myndigheten beräknat de fastställda kostnaderna utifrån en metod utvecklad av Ramboll. Det kan ifrågasättas varför Naturvårdsverket, trots mandatets generösa utformning, inte utnyttjat möjligheten att studera de ovan nämnda faktorernas påverkan på kommunernas kostnader. Vi kan också konstatera att de faktorer som studeras i Rambolls rapport motsvarar de samma som

användes av myndigheten inför 2023 års remittering av utkast till produktavgiftens storlek. Av de förordningsändringar som beslutades om vintern 2023/2024 kunde berörda parter ledas att anta att metoden skulle utvecklas och förfinas, men ingen ytterligare metodutveckling verkar ha förekommit.

För att öka produktavgiftens proportionalitet är det enklast att justera beräkningsmodellen i 12 § från "antal" till "vikt" av samma anledningar som angivits ovan. Att korrigera detta är den enskilt viktigaste åtgärd som regeringen kan vidta för att säkerställa en någorlunda proportionell beräkning av produktavgiftens storlek. Vikt bör användas vid två moment i beräkningen:

- Först för att avgöra engångsplastprodukternas andel av den totala skräpmängden och dessa produkters andel av de totala kostnaderna.
- I andra hand för att fördela kostnaderna mellan olika engångsplastprodukter.

Det är vanligast att avfall mäts i vikt eller volym, inte antal, vid fastställande av kommunens kostnader för att ta hand om avfallet. Detta gäller för både privatpersoner och företag. Vid fastställande av produktavgiften bör Naturvårdsverket således beakta mängden plast som ska tas om hand och inte det antal av en viss produkt som ska tas om hand. Ur praktisk synpunkt borde det vara enkelt för Naturvårdsverket att fastställa avgifter baserat på vikt, eftersom varje produktkategori i skräpmätningen ska redovisas i vikt enligt Förordningens 31 §.

Om inte regeringen finner en lösning på dessa problem och en avgift liknandes Naturvårdsverkets aktuella utkast utfärdas anser JTI att den inte bör tillämpas. Om föreskriften trots allt tillämpas finns det en risk att berörda aktörer bestrider dem.

#### **Ytterligare problem i metoden för nationell skräpmätning**

I takt med att producenter ersätter plasten i sina produkter med plastfria material bör nedskräpningsavgiften för dessa producenter minska. Det finns dock en risk att så inte blir fallet, på grund av hur metoden för nationell skräpmätning är utformad. Filter utgör ett lämpligt exempel för att illustrera problemet.

Metoden för skräpmätning förlitar sig praktiskt sett på okulär besiktning. Produkternas innehåll utvärderas inte. Av olika skäl kan plastfria filter komma att likna plastinnehållande filter. Dock innebär det att den som utför skräpmätningen kan få konsekvensen att även nedskräpade plastfria fimpar – som inte ligger till grund för produktavgiften – räknas i det uppsamlade avfallet. I förlängningen är risken avsevärd konsekvensen skräpmätningens resultat snedvrids och att filterproducenter, enligt detta exempel, betalar mer än vad de ska betala. Det finns så vitt vi känner till inget som säkerställer att detta inte sker.

Eftersom problemet som ska adresseras gäller filter som är engångsplastprodukter är det mycket viktigt att filter som inte är engångsplastprodukter inte omfattas av kalkylen. Det är angeläget att regeringen adresserar det här problemet snarast.

För JTI Sweden,  
Jakob Ljungman  
Corporate Affairs Manager  
Email: [jakob.ljungman@jti.com](mailto:jakob.ljungman@jti.com)