

Helsingfors den 30 maj 2025

Till: Miljöministeriet

registratorskontoret.ym@gov.fi

Ärendenummer: VN/7002/2025

Inges endast via epost

Imperial Brands Finland Oy ("**Imperial Brands**") inkommer härmed med ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen ("**Förslaget**").

- Imperial Brands *avstyrker* förslaget att i avfallslagen inta bestämmelser om ett utökat producentansvar som omfattar nikotinpåsar.
- Imperial Brands *avstyrker* förslaget att producentens kostnadsansvar ska grunda sig på en fast kostnad per invånare.

1. Sammanfattning

Förslaget hänför sig till det utökade producentansvar som föreskrivs i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön ("**Direktivet**").¹ Direktivet, särskilt det system för ett utökat producentansvar som Direktivet föreskriver, fyller en viktig funktion i arbetet med att förebygga och minska engångsplaster och dess inverkan på miljön och människors hälsa – ett angeläget ändamål för såväl näringslivet som för privatpersoner och myndigheter.

De plastprodukter för engångsbruk som omfattas av Direktivet är upptagna i en bilaga till Direktivet. Det är för dessa produkter som ett utökat producentansvar har harmoniserats inom Europeiska unionen. Genom inkludandet av nikotinpåsar i det utökade producentansvaret går Förslaget längre än vad Direktivet föreskriver, något som Imperial Brands ifrågasätter. Imperial Brands *avstyrker* Förslaget i denna del (se mer under rubrik 2).

Vidare föreskrivs det i Direktivet att kostnaderna för bland annat avfallshantering av de i Direktivet upptagna produktkategorierna inte får överstiga de *nödvändiga kostnaderna*

¹ Se avsnitt 1.1 i Förslaget.

och att proportionalitetsprincipen bör beaktas i den metod som används för att beräkna kostnaderna. Imperial Brands uppfattar att Förslaget inte tar tillräcklig hänsyn till Direktivets bestämmelser om kostnadsansvar och avstyrker därför Förslaget i denna del (se mer under rubrik 3).

2. Nikotinpåsar föreslås omfattas av det utökade producentansvaret

2.1. Förhållande till Direktivet

Det föreslås att nikotinpåsar ska omfattas av det utökade producentansvar som i Direktivet föreskrivs för vissa utpekade produktkategorier. Det bör noteras att nikotinpåsar inte är en sådan utpekad produktkategori. Att nikotinpåsar inte är upptagna i bilagan till Direktivet är förvisso förståeligt mot bakgrund av att det var en förhållandevis ny produktkategori när Direktivet antogs.

Vid en jämförelse mot de produktkategorier som omfattas av Direktivet framstår det dock som apart att producenter av nikotinpåsar ska åläggas motsvarande producentansvar som producenter av de i Direktivet angivna produktkategorierna. I den utsträckning som nikotinpåsar innehåller engångsplaster är det i allmänhet i små mängder. Det kan noteras att exempelvis Sverige inte har ålagt producenter av nikotinpåsar ett utökat producentansvar. Det står naturligtvis den finska regeringen fritt att göra en annan bedömning än vad den svenska regeringen har gjort i denna fråga.

Det är däremot anmärkningsvärt att anledningen till att inkludera nikotinpåsar i avfallslagen inte tycks vara motiverat av att förhindra engångsplasters skadliga effekter på miljön – eller ens av de allmänna negativa miljökonsekvenser som nedskräpning av nikotinpåsar kan medföra. Av Förslaget framgår det att producentansvaret sannolikt inte kommer att påverka nedskräpningen i någon större omfattning.² Dessutom omfattas alla producenter av nikotinpåsar av bestämmelsen om utökat producentansvar, alldeles oavsett om nikotinpåsarna över huvud taget innehåller någon plast.³

I den utsträckning som nikotinpåsar innehåller engångsplaster uppmuntras därmed inte producenterna att upphöra med användandet. Detta står i direkt motsättning till Direktivets uttalade syfte att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön samt att främja innovativa och hållbara produkter och material.⁴ Hur Förslaget,

² Förslaget sidan 12 under rubrik 4.2.2: ”Tuottajan kustannusvastuu ei todennäköisesti vaikuttaisi roskaantumiseen ainakaan merkittävästi”.

³ Förslaget sidan 12 under rubrik 4.2.2: ”Tuottajan kustannusvastuu ei myöskään kannustaisi nikotiinipussien tuottajia muuttamaan nikotiinipussien materiaalia muovittomaksi, sillä kustannusvastuuta sovellettaisiin kaikkiin nikotiinipusseihin riippumatta siitä, sisältävätkö ne muovia” samt Förslaget sidan 14 under 48 §: ”Sääntelyn pitämiseksi mahdollisimman yksinkertaisena tuottajavastuun piiriin lisättäisiin kaikki nikotiinipussit riippumatta siitä, sisältävätkö ne muovia.”

⁴ Gällande Direktivets syfte, se Direktivets artikel 1 och skäl 36.

som alltså går utöver Direktivets tillämpningsområde, bidrar till Direktivets uttalade syfte framstår därmed som högst oklart.

2.2. Förslaget innebär en dold skatt på nikotinpåsar

Ersättningen som producenter av nikotinpåsar föreslås behöva betala kan, mot bakgrund av det ovan anförda, näppeligen anses utgöra en avgift enligt Direktivets system för utökat producentansvar. Ersättningen är snarare att betrakta som en dold skatt på nikotinpåsar. Det bör noteras att nikotinpåsar sedan år 2024 redan är föremål för en punktskatt i Finland. Vid beredningen av den ändring av lagen om tobaksaccis som punktskattebelade nikotinpåsar framhöll regeringen att målet var att fastställa skattenivån till en måttlig nivå och att försöka styra konsumtionen till den inhemska marknaden.⁵

Imperial Brands delar regeringens uppfattning att det är eftersträvaransvärt att försäljningen av nikotinpåsar sker på den inhemska marknaden. I Förslaget vidgår regeringen att kostnaderna för det utökade producentansvaret kan leda till en höjning av försäljningspriset.⁶ Imperial Brands ser en risk att införandet av denna dolda skatt på nikotinpåsar kan komma att bidra till en ytterligare ökning av den olovliga förmedlingen av nikotinpåsar i Finland. Detta synes dock inte ha varit en faktor som har beaktats i Förslaget trots att det så sent som år 2023 beaktades under beredningen av ändringen av lagen om tobaksaccis.

2.3. Mindre ingripande regleringar

Det saknas data på omfattningen av nedskräpning som orsakas av nikotinpåsar som enskild produktkategori. Förekomsten av tobakssnus och nikotinpåsar vid finska havsstränder separerades från cigarettfimpar först år 2023. Under 2023-2024 utgjorde tobakssnus och nikotinpåsar den fjärde vanligaste kategorin av skräp.⁷ Däremot redovisas tobakssnus och nikotinpåsar inte separat i den sammanställning av nedskräpning som refereras till i Förslaget. Någon bedömning av hur stor andel av den nedskräpning av tobakssnus och nikotinpåsar som utgörs av nikotinpåsar görs inte i Förslaget. Med tanke på den avreglering av nikotinpåsar som skedde år 2023 bedömer regeringen att nedskräpningen av nikotinpåsar *kan* ha ökat.⁸ Någon närmare utredning om detta synes inte ha företagits.

Trots avsaknaden av klara och tydliga data på omfattningen av nedskräpning som orsakas av nikotinpåsar föreslår regeringen att det utökade producentansvaret för nikotinpåsar

⁵ RP 38/2023 rd sidan 7.

⁶ Förslaget sidan 13.

⁷ Förslaget sidorna 8-9.

⁸ Förslaget sidan 10.

ska omfatta kostnaderna för insamling av avfall, uppstädning samt information och rådgivning. Baserat på det presenterade faktaunderlaget uppfattar Imperial Brands detta vara en oproportionerligt ingripande reglering. Någon mindre ingripande reglering av nikotinpåsar tycks inte heller ha övervägts av regeringen. Inte heller tycks det ha övervägts att genomföra mätningar av nedskräpning orsakad av nikotinpåsar under en längre tidsperiod och, först om dessa mätningar visar på ett reellt problem med nedskräpning, återkomma med lagstiftningsåtgärder.

Om regeringen över huvud taget ämnar gå vidare med Förslaget, något som Imperial Brands alltså avstyrker, bör det åtminstone övervägas att gå vidare med en mindre ingripande, och mer proportionerlig, reglering.

3. Beräkningsmetoden

Det föreslås i Förslaget att den ersättning som ska erläggas av producenterna ska vara baserad på en fast årlig kostnad per invånare i respektive kommun. Hur stor andel av denna kostnad som ska hänföras till respektive produktkategori framgår inte av Förslaget.

Det bör poängteras att Direktivet föreskriver att kostnaden ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer, att den inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de angivna tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt samt att beräkningsmetoden ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna för uppstädning av skräp på ett proportionellt sätt.

Imperial Brands anser att kostnaden ska baseras på kommunernas faktiska kostnader snarare än ett schablonbelopp per invånare. Detta överensstämmer bättre med Direktivets bestämmelse om att ersättningen inte får överstiga de nödvändiga kostnaderna. Att tillämpa ett system med ett fast, flerårigt belopp har i en rapport som tagits fram åt Europeiska kommissionen ansetts kunna aktualiseras i de fall där myndigheterna inte har tillgång till nödvändig information för att kunna beräkna sina kostnader.⁹ I Förslaget synes inte den föreslagna beräkningsmetoden vara motiverad av bristen på sådan information. Förslaget motiveras istället med att ett schablonbelopp förenklar administrationen för myndigheterna.¹⁰ Detta är inte ett sådant skäl som enligt nyss nämnda rapport motiverar användandet av ett schablonbelopp.

Genom den föreslagna ändringen av § 48 f ska en kommun, för att vara berättigad till ersättning, lämna sina betalningsuppgifter till Tillstånds- och tillsynsverket. Enligt § 48 e i

⁹ Se *European Commission: Directorate-General for Environment, Deloitte, IEEP, In Extenso Innovation Croissance, Prognos and Wood, Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6 – Final report on developing guidelines on litter clean-up costs, Publications Office, 2021*, sidorna 61 och 83 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>).

¹⁰ Se till exempel Förslaget sidan 13 under rubrik 4.2.3.

nu gällande avfallslag ska en kommun, för att vara berättigad till ersättning, anmäla sina kostnader för avfallshantering och uppstädning. En snarlik skyldighet för kommunerna föreslås i Förslaget istället föreskrivas i en ny § 48 g. Kommunernas skyldighet enligt föreslagna § 48 g är dock inte knuten till den rätt till ersättning som kommunerna tillskrivs i den föreslagna § 48 f.

En effekt av Förslaget är att en kommun kan komma att bli berättigad till en högre ersättning än vad kommunen har haft redovisade kostnader. En sådan ordning är svårigen förenlig med Direktivets bestämmelser om att ersättningen inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de angivna tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt *om inte* schablonbeloppet baseras på den kommun som har lägst uppskattade kostnader.

Enligt tillgängliga kostnadsuppskattningar finns det stora variationer mellan kommunernas kostnader. Beträffande exempelvis kostnaden för uppstädning av skräp så varierar den mellan 0,06 euro per invånare och 9,39 euro per invånare.¹¹ För att ersättningen till en viss kommun inte ska överstiga de nödvändiga kostnaderna är Imperial Brands uppfattning att schablonbeloppet, som ovan anförts, bör baseras på den kommun som har lägst kostnader. Förslaget skulle i sådana fall innebära att flera kommuner kan komma att erhålla en ersättning som vida understiger deras faktiska kostnader. Detta kan inte anses vara en ändamålsenlig reglering och Förslaget avstyrks därför i denna del.

¹¹ Förslaget sidan 6.