



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

HEMSTÄLLAN
2023-05-04

Petra Selander
Tel: 010-698 11 31
petra.selander
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-04848-22

Hemställan om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

Hemställan

Naturvårdsverket hemställer om att 12 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter ska ändras på så sätt att orden ”expanderad polystyren” byts ut till ”polystyren som har expanderats” för att tydliggöra att bestämmelsen omfattar engångsplastprodukter som innehåller polystyren som har expanderats med olika tillverkningsmetoder och inte enbart med den tillverkningsmetod som är förknippad med begreppet “expanderad polystyren”.

Skäl till hemställan och utformning av förslag

Bakgrund

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (fortsättningsvis engångsplastdirektivet) anges i artikel 5 att medlemsstaterna ska förbjuda utsläppande på marknaden av bland annat de plastprodukter för engångsbruk som förtecknas i del B i bilagan. Förbudet har genomförts i den svenska regleringen i förordningen (2021:996) om engångsprodukter (fortsättningsvis engångsproduktsförordningen).

I 12 § engångsproduktsförordningen framgår det att det är förbjudet att släppa ut ett antal olika engångsplastprodukter på den svenska marknaden som innehåller expanderad polystyren. Det gäller:

- Dryckesbehållare som innehåller expanderad polystyren
- Engångsmuggar och engångsmatlådor som innehåller expanderad polystyren
- Korkar och lock som innehåller expanderad polystyren och som används till
 - engångsmatlådor,
 - dryckesbehållare, eller
 - engångsmuggar

Den som överträder förbudet ska betala en miljö sanktionsavgift enligt 11 kap. 22 § förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter.

Problembilden

Naturvårdsverket konstaterar att det finns en otydlighet i omfattningen av förbudet gällande begreppet expanderad polystyren. Polystyren kan expanderas på olika sätt. Det avser plast som består av små pärlor av polystyren som expanderas så att de till stor del består av tomrum. Sedan tidigare är expanderad polystyren förknippad med en tillverkningsmetod, vanligtvis förkortad ”EPS”. Ett exempel är frigolit. En möjlig tolkning är därför att enbart expanderad polystyren innefattas i begreppet. Det finns även andra tillverkningsmetoder där polystyren expanderas, exempelvis extruderad polystyren, vanligtvis förkortad ”XPS”. Båda metoderna använder polystyrenkulor som värms upp men teknikerna att forma produkten skiljer sig åt.

Som tillsynsmyndighet har Naturvårdsverket uppmärksammat att det förekommer engångsplastprodukter på den svenska marknaden som innehåller polystyren som har expanderats med olika tillverkningsmetoder och inte enbart med den tillverkningsmetod som är förknippad med begreppet ”expanderad polystyren”. Därav har en otydlighet uppstått gällande omfattningen av förbudet. Naturvårdsverket anser därför att ett förtydligande är angeläget, både ur ett miljöperspektiv men också ur ett tillsynsperspektiv med hänsyn till möjligheten att påföra miljöskaktionsavgifter.

Polystyren som expanderats, oavsett tillverkningsmetod, ger upphov till miljöproblem, särskilt i den marina miljön när produkten blir nedskräpning. Polystyren som expanderas är ett poröst material som lätt bryts sönder till mindre delar och ger således upphov till mikroplaster. Hos havslevande djur ger mikroplaster upphov till minskat födointag och negativa effekter på tidigt utvecklingsstadium, tillväxt och kroppskondition¹. Eftersom problematiken för dessa produkter är likartad bör det tydligt framgå att omfattningen av förbudet gäller all polystyren som expanderats, oberoende hur expanderingen har genomförts. För att förebygga och minska inverkan på miljön och på människors hälsa, minska nedskräpningen av plast och de effekter som nedskräpningen leder till samt främja en övergång till en cirkulär ekonomi bör ett förtydligande av omfattningen av förbudet genomföras.

Vid överträdelse av förbudet i 12 § engångsproduktsförordningen ska en miljöskaktionsavgift betalas enligt 11 kap. 22 § förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter. Vid uttag av miljöskaktionsavgift ska den mildare tolkningen av en bestämmelse ges företräde om det är oklart hur bestämmelsen ska tolkas. Den mildare tolkningen av nuvarande lydelse av 12 § är att expanderad polystyren omfattas av begreppet. Detta innebär att Naturvårdsverket inte kan ta ut miljöskaktionsavgifter av den som på den svenska marknaden släpper ut vissa engångsplastprodukter som innehåller polystyren som har expanderats, men som inte expanderats genom den tillverkningsmetod som är förknippad med begreppet expanderad polystyren. Anledningen till varför miljöskaktionsavgift inte kan tas ut i sådana fall utvecklas nedan.

¹ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

En miljösanktionsavgift är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Det innebär att de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden gäller (se NJA 2013 s. 842 punkt 20). För beslut om miljösanktionsavgift gäller det stränga krav på författningsstöd som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen i artikel 7 i Europakonventionen. Vad som följer av artikeln får antas svara väl mot de legalitetskrav som gäller enligt den rent inhemska straffrätten, vilket innebär att samma krav på klar och tydlig lag som gäller enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten ska ställas i fråga om avgifter som enligt Europakonventionen är att anse som straff (se NJA 2013 s. 842 punkt 21).

I Mark- och miljööverdomstolens praxis brukar det uttryckas som att en miljösanktionsavgift utgör en offentligrättslig sanktion som uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder. Den legalitetsprincip som gäller på straffrättens område gör sig i lika hög grad gällande i systemet med miljösanktionsavgifter. Av praxis framgår vidare att det är tillsynsmyndigheten som har att visa att det har funnits förutsättningar för att besluta om avgiften och att det ska vara otvetydigt att en överträdelse har ägt rum (se MÖD 2001:41, MÖD 2002:58 och MÖD 2003:34). Detta ställer i sin tur höga krav på att den gärning som beslutet om miljösanktionsavgift avser är tydligt beskriven.

Tolkningen av bestämmelserna om uttagande av sanktionsavgift ska ske på ett restriktivt sätt. Av de bestämmelser som omfattas av sanktionssystemet bör därför klart framgå vilket handlande eller vilken underlåtelse som utlöser sanktionsavgiften. Vid oklarheter hur en bestämmelse ska tolkas ska den mildare tolkningen ges företräde och sanktionsavgift ska inte ska tas ut (jfr MÖD 2017:3² och NJA 2013 s. 842).

Uttrycket "expanderad polystyren" är, som framgår ovan, förknippad med en tillverkningsmetod av polystyren som expanderats. Naturvårdsverket bedömer att det inte är tillräckligt tydligt att begreppet expanderad polystyren i 12 § engångsproduktsförordningen inrymmer polystyren som har expanderats genom andra tillverkningsmetoder. Som framgår ovan ska vid uttag av miljösanktionsavgift den mildare tolkningen av en bestämmelse ges företräde om det är oklart hur bestämmelsen ska tolkas. Den mildare tolkningen i detta fall är att begreppet expanderad polystyren i 12 § endast omfattar s.k. expanderad polystyren, även kallad EPS. Naturvårdsverket bedömer därmed att det innebär att en miljösanktionsavgift inte kan tas ut av den som på den svenska marknaden släpper ut en engångsplastprodukt som är utpekad i 12 § om den expanderats genom andra tillverkningsmetoder.

Med det ändringsförslag som Naturvårdsverket föreslår blir omfattningen av förbudet i 12 § tydligt, dvs. att all polystyren som har expanderats omfattas av förbudet. Det klargör rättsläget för myndigheter men också för de berörda aktörerna som sätter dessa produkter på marknaden eller som övergått till andra material eller flergångsalternativ.

² Rättsfallet avser byggsanktionsavgift. Samma resonemang gör sig dock gällande även avseende miljösanktionsavgift.

Naturvårdsverket bedömer att nackdelarna med föreslagen ändring är få. Tvärtom medför förslaget en ökad tydlighet vilket är positivt för alla berörda parter. Naturvårdsverket bedömer även att den föreslagna ändringen är förenlig med syftet med engångsproduktsförordningen och EU:s engångsplastdirektiv. Med den föreslagna ändringen kan Naturvårdsverket i vägledning tydliggöra vad som omfattas av förbudet.

Naturvårdsverkets förslag

Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår att 12 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter ändras enligt följande.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
12 §	
Det är förbjudet att släppa ut följande engångsplastprodukter på den svenska marknaden:	Det är förbjudet att släppa ut följande engångsplastprodukter på den svenska marknaden:
1. bomullspinnar (tops),	1. bomullspinnar (tops),
2. dryckesbehållare som innehåller <i>expanderad</i> polystyren,	2. dryckesbehållare som innehåller <i>polystyren som har expanderats</i> ,
3. engångsmuggar och engångsmatlådor som innehåller <i>expanderad</i> polystyren,	3. engångsmuggar och engångsmatlådor som innehåller <i>polystyren som har expanderats</i> ,
4. gafflar, knivar, skedar, ätpinnar och andra bestick,	4. gafflar, knivar, skedar, ätpinnar och andra bestick,
5. korkar och lock som innehåller <i>expanderad</i> polystyren och som används till	5. korkar och lock som innehåller <i>polystyren som har expanderats</i> och som används till
a) engångsmatlådor,	a) engångsmatlådor,
b) dryckesbehållare, eller	b) dryckesbehållare, eller
c) engångsmuggar,	c) engångsmuggar,
6. omrörare för drycker,	6. omrörare för drycker,
7. pinnar som ska fästas vid och bära upp ballonger,	7. pinnar som ska fästas vid och bära upp ballonger,
8. sugrör, och	8. sugrör, och
9. tallrikar.	9. tallrikar.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

Överensstämmer förslaget med eller går det utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverkets bedömning är att föreslagen ändring i 12 § inte strider mot andra bestämmelser i engångsproduktsförordningen eller annan författning.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget är i linje med syftet med engångsproduktsförordningen, dvs. att minska nedskräpning och främja cirkulär ekonomi (se 1 § engångsproduktsförordningen).

Naturvårdsverket noterar att begreppet “expanderad polystyren” (engelska: expanded polystyrene, franska: polystyrène expansé) även används i engångsplastdirektivet (se skäl 15 samt artikel 5 och punkt 7–9 i del B i bilagan). Naturvårdsverket bedömer dock att föreslaget förtydligande borde vara förenligt med engångsplastdirektivet. Syftet och målen med direktivet är bland annat att skydda miljön och människors hälsa samt förebygga och minska inverkan på miljön och på människors hälsa från vissa plastprodukter för engångsbruk (se skälen till engångsplastdirektivet, särskilt skäl 29 och 36, avseende expanderad polystyren se även särskilt skäl 15³). Föreslagen ändring är i linje med dessa syften och mål. Kommissionen har även under Waste Technical Adaptation Committee den 27 juni 2022 uttalat följande:

“Another Member State asked if extruded polystyrene was in scope of Article 5 of the SUP Directive. The Commission replied that the SUP Directive covered food and beverage containers, as well as cups for beverages made of expanded polystyrene. Therefore, if the extruded polystyrene has been also expanded, it is in scope of the SUP Directive, otherwise it is not within scope”.

Föreslagen ändring är alltså i enlighet med hur kommissionen hittills har bedömt att regleringen avseende expanderad polystyren ska tillämpas. Mot bakgrund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket utifrån nu tillgänglig information att föreslagen ändring inte borde anses gå utöver regleringen i engångsplastdirektivet, utan det bör ses som ett förtydligande av vad som avses i engångsplastdirektivet. Detta innebär även att den fria rörligheten för varor på den inre marknaden inte bör påverkas. I sammanhanget kan även nämnas att engångsplastdirektivet är ett minimidirektiv. Det bör övervägas om ändringen ändå ska anmälas i enlighet med förordningen (1994:2029) om tekniska regler. För det fall att den svenska regleringen, trots Naturvårdsverkets bedömning, skulle anses gå längre än engångsplastdirektivet så skulle regeln bli ogiltig om den inte anmälts (se EU-domstolens dom den 16 juli 2015, Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC), mål C-95/14, EU:C:2015:492 punkt 29).

Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och behov av speciella informationsinsatser
Naturvårdsverket föreslår att föreslagen ändring i 12 § träder i kraft den 1 januari 2024. Naturvårdsverket bedömer inte att det föreligger ett behov av övergångsbestämmelser.

Miljösanktionsavgift är att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Det innebär att de rättssäkerhetsgarantier som den enskilde enligt Europakonventionen tillerkänns vid straffrättsliga förfaranden gäller (se NJA 2013 s. 843 punkt 20). Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Detta gäller även när högre instans ska meddela dom, oberoende av att den lägre instansen dömt efter den äldre lagen (se Bäcklund m.fl. Brottsbalken – en kommentar, 2022, JUNO version 21). Denna

³ I skäl 15 framkommer att anledningen till förbudet är för att det förekommer så mycket skräp från expanderad polystyren i den marina miljön och att det finns tillgängliga alternativ.

bestämmelse tillämpas analogt på miljöskaktionsavgifter (se MÖD 2004:60 och MÖD 2007:9).

Naturvårdsverket anser att det är av vikt att överträdelser av 12 § engångsproduktsförordningen som kan sanktioneras enligt den gamla lydelsen, dvs. när expanderingen skett genom EPS, fortsatt kan sanktioneras med miljöskaktionsavgift efter att den nya lydelsen träder i kraft, även om besluten överklagas. Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt utan att införa övergångsbestämmelser eftersom regleringen avseende expanderings genom EPS inte förändras.

Naturvårdsverket bedömning är även att det är först för överträdelser som begås efter ikraftträdandet av den nya lydelsen som det är möjligt att besluta om miljöskaktionsavgift när expanderingen av polystyrenen har skett på annat sätt. Något behov av övergångsbestämmelser som reglerar den typen av beslut torde därmed inte föreligga.

Informationsinsatser

Vid eventuell förordningsändring kommer Naturvårdsverket, bland annat via vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om förändringen samt om på vilket sätt de berörs.

Konsekvensutredning

Referensalternativ och alternativa lösningar

Referensalternativet – Ingen förordningsändring

Om ovanstående förslag till förordningsändring inte genomförs kvarstår en otydlighet i förordningen avseende vad som omfattas av förbudet mot vissa engångsplastprodukter som innehåller polystyren som expanderats i 12 §. Med hänsyn till miljöskaktionsavgiftens straffrättsliga karaktär skulle Naturvårdsverket inte kunna påföra aktörer som släpper ut engångsplastprodukter som innehåller t.ex. extruderad polystyren en miljöskaktionsavgift⁴. Detta skulle i sin tur medföra att denna typ av produkter, som Naturvårdsverket bedömer medför likvärdig skada på miljön som produkter som innehåller s.k. "expanderad polystyren", skulle få förekomma på marknaden. Med en otydlighet kan produkter med likartade egenskaper fortsatt släppas ut på marknaden och ge upphov till motsvarande miljöproblematik som expanderad polystyren. Naturvårdsverket bedömer inte att detta är förenligt med syftet med engångsproduktsförordningen.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om ingen ändring görs

Om ovanstående förslag till förordningsändring inte genomförs riskerar otydligheter att kvarstå för berörda aktörer. Det finns anledning att anta att aktörerna därför kommer söka ökat stöd från Naturvårdsverket i form av vägledning då en otydlighet kan missgynna marknaden. I referensalternativet vägleder Naturvårdsverket inte. Om aktörerna söker stöd hos Naturvårdsverket kan myndigheten välja att vägleda men det betraktas här som en alternativ

⁴ Motivering till varför inte miljöskaktionsavgifter för extruderad polystyren kan tas ut med enbart stöd av Naturvårdsverkets vägledning av 12 § framgår i bilaga 1

lösning (se under rubrik Alternativ lösning – Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas).

Konsekvenser för domstolarna om ingen ändring görs

Naturvårdsverket ser inga konsekvenser för domstolarna om en förordningsändring inte görs. Eftersom Naturvårdsverket bedömer att miljöstraffsavgifter inte kan tas ut för andra överträdelser av förbudet än de som gäller EPS utan en förordningsändring kommer domstolarna inte behöva pröva några ytterligare eventuella överklaganden.

Konsekvenser för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden om ingen ändring görs

Utan en förordningsändring förblir lagstiftningen otydlig för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden och osäkerheten kvarstår kring vad som ingår i förbudet mot expanderad polystyren. Aktörerna förväntas söka tydlig vägledning hos Naturvårdsverket. Styrmedlet blir även inkonsekvent då aktörerna själva kan namnge samt ange tillverkningsmetoder som inte är samma som framställandet av EPS. Det medför att vissa aktörer kan missgynnas när en otydlighet i lagstiftningen kvarstår.

Aktörer som har övergått till andra typer av material i sina produkter kan också missgynnas. Andra material, som till exempel FSC-märkt papper, är ofta dyrare vilket kan resultera i att dessa aktörer kan få en konkurrensnackdel i jämförelse med de aktörer som använder produkter innehållandes polystyren som har expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS.

Konsekvenser för konsumenterna om ingen ändring genomförs

Naturvårdsverket bedömer att konsumenterna inte påverkas om ingen ändring genomförs.

Alternativ lösning – Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas.

Naturvårdsverket kan vägleda att förbudet omfattar all polystyren som har expanderats utan en förordningsändring. En vägledning är dock inte rättsligt bindande, och förordningstexten skulle då fortsatt vara otydlig. Naturvårdsverket anser att en miljöstraffsavgift med hänsyn till dess straffrättsliga karaktär inte skulle kunna tas ut för överträdelser av förbudet som inte handlar om just EPS om denna alternativa lösning skulle användas⁵. Detta skulle i sin tur medföra att denna typ av produkter, som Naturvårdsverket bedömer medför likvärdig skada på miljön som produkter som innehåller s.k. "expanderad polystyren", skulle få förekomma på marknaden. En sådan vägledning kan därmed skapa ytterligare otydligheter för aktörerna. Naturvårdsverket anser alltså inte att ett fullgott alternativ till en förordningsändring skulle vara att endast vägleda om hur 12 § ska tolkas, d.v.s. att syftet är att inkludera all polystyren som expanderats. Naturvårdsverket bedömer inte heller att detta är förenligt med syftet med engångsproduktsförordningen.

⁵ Motivering till varför inte miljöstraffsavgifter för extruderad polystyren kan tas ut med enbart stöd av Naturvårdsverkets vägledning av 12 § framgår i bilaga 1

Konsekvenser för Naturvårdsverket om Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas

För det fall Naturvårdsverket vägleder som att all polystyren som har expanderats omfattas kan det antas att det även kommer komma in tillsynsanmälningar avseende all polystyren som har expanderats. Detta kan medföra att antalet tillsynsärenden troligtvis kommer öka.

Konsekvenser för domstolarna om Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas

Naturvårdsverket ser inga konsekvenser för domstolarna om myndigheten vägleder i frågan om hur 12§ ska tolkas. Eftersom Naturvårdsverket bedömer att miljö sanktionsavgifter inte kan tas ut för andra överträdelser av förbudet än de som gäller EPS kommer domstolarna inte behöva pröva några ytterligare eventuella överklaganden.

Konsekvenser för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden om Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas

Om Naturvårdsverket enbart vägleder i frågan riskerar otydligheter att kvarstå. Det finns anledning att anta att aktörerna kommer söka stöd från Naturvårdsverket i form av vägledning då en otydlighet kan missgynna marknaden. När Naturvårdsverket enbart vägleder i frågan riskerar dock otydligheter att kvarstå. Eftersom miljö sanktionsavgifter inte kan tas ut för överträdelser av förbudet kan företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden fortsätta använda andra tillverkningsmetoder för att polystyren ska expanderas.

Aktörer som har övergått till andra typer av material i sina produkter kan också missgynnas. Andra material, som till exempel FSC-märkt papper, är ofta dyrare vilket kan resultera i att dessa aktörer kan få en konkurrensnackdel i jämförelse med de aktörer som använder produkter innehållandes polystyren som har expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS.

Konsekvenser för konsumenter om Naturvårdsverket vägleder i frågan om hur 12 § ska tolkas

Naturvårdsverket bedömer att konsumenten inte påverkas av ändringen.

Konsekvenser av förslagen ändring

Förslaget innebär ett tydligare förbud mot polystyren som expanderats. Det oavsett tillverkningsmetod. Det innebär att samtliga produkter som berörs kommer att förbjudas och ersättas med andra material.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om förordningsändring genomförs

Med en förordningsändring minskar sannolikt Naturvårdsverkets behov av handläggning, bland annat i form av tillsyn och vägledning till producenter vilket innebär minskat arbete. I en övergångsperiod kan dock Naturvårdsverkets arbete med tillsyn öka då det förtydligas att fler aktörer berörs av förbudet. Det eftersom ett förtydligande förväntas medföra en större tydlighet för samtliga som berörs.

Konsekvenser för domstolarna om förordningsändring genomförs
Naturvårdsverket bedömer att ett förtydligande inte har några direkta konsekvenser för domstolarna.

Konsekvenser för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden om förordningsändring genomförs
Ett förtydligande gällande omfattningen av förbudet underlättar med stor sannolikhet för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter marknaden gällande vad som är tillåtet att sätta på den svenska marknaden eller inte. Det skapar tydlighet hos aktörerna vad som får sättas på den svenska marknaden och vad som omfattas av förbudet.

En konsekvens är att det kan leda till en kostnadsökning för företagen som idag använder polystyren som expanderats, exempelvis extruderad polystyren (XPS). De kan behöva övergå till andra material, exempelvis så kallad FSC-märkt pappersråvara i sina engångsprodukter vilket kan leda till en kostnadsökning eftersom FSC-märkt papper är dyrare. Samtidigt förtydligar förslaget konkurrensförutsättningarna mellan företagen på marknaden och förhindrar att de företag som redan investerat i alternativa material i tron att all expanderad polystyren var förbjuden missgynnas.

Konsekvenser för konsumenter om förordningsändring genomförs
Naturvårdsverket bedömer att producenter kommer kunna överföra hela, eller delar av, kostnadsökningen av att övergå till andra material på konsumenterna.

Beslut om hemställan har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av bitr. avdelningschef kretsloppsavdelningen Johanna Farelus.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Maria Elander, enhetschef Elin Andersen, handläggare Petra Selander, handläggare Cornelia Nilsson, miljöjurist Danielle Andersson samt samhällsekonom Carl Järnberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Naturvårdsverket

Björn Risinger

Johanna Farelus

Bilaga - Förkastat alternativ: Naturvårdsverket beslutar om miljöskaktionsavgifter

En förkastad lösning i stället för en förordningsändring är att Naturvårdsverket vägleder om att all expanderad polystyren omfattas av förbudet och beslutar om miljöskaktionsavgifter mot de som gör en överträdelse av förbudet, även i de fall då polystyrenen expanderats genom en annan tillverkningsmetod.

Detta kan leda till att berörda aktörer överklagar Naturvårdsverkets beslut och att förbudets omfattning prövas av domstol och att rättsläget därigenom klarläggs. Naturvårdsverket anser dock att detta inte är ett lämpligt sätt att agera på med hänsyn till miljöskaktionsavgifternas straffrättsliga karaktär.

Miljöskaktionsavgifter har straffrättslig karaktär och bestämmelser som kan ligga till grund för uttag av en miljöskaktionsavgift måste vara tydligt utformade. Vid oklarheter kring hur en bestämmelse ska tolkas ska den mildare tolkningen ges företräde och miljöskaktionsavgifter ska inte tas ut.

Naturvårdsverket bedömer att det är sannolikt att domstolarna skulle bedöma att Naturvårdsverket inte har haft grund för att ta ut miljöskaktionsavgift av den som på den svenska marknaden släpper ut vissa engångsprodukter som innehåller polystyren som har expanderats, men som inte expanderats genom EPS. Utöver den ovisshet som råder under rättsprocessen blir effekterna i slutändan sannolikt desamma som i referensscenariot dvs. fortsatt användning av polystyrenen som expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om Naturvårdsverket beslutar om miljöskaktionsavgifter

Naturvårdsverket förväntas behöva arbeta mer med vägledning och tillsyn avseende 12 § samt besluta om fler miljöskaktionsavgifter och hantera fler överklaganden av dessa beslut.

Naturvårdsverket bedömer att det är olämpligt att försöka få förbudets omfattning klarlagt genom praxis med hänsyn till miljöskaktionsavgiftens straffrättsliga karaktär. Vidare får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se 5 § förvaltningslagen). Med hänsyn till den otydlighet som föreligger i 12 § kan det ifrågasättas om Naturvårdsverket skulle kunna anses ha stöd i rättsordningen för att utan en ändring i förordningen kunna besluta om miljöskaktionsavgifter även i de fall då polystyrenen expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS.⁶

Vidare skulle det kunna anses strida mot legalitetsprincipen att ta ut en miljöskaktionsavgift även i de fall då polystyrenen expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS och det kan inte anses förutsebart för de enskilda som skulle träffas av besluten.

⁶ Det är dock inte säkert att det skulle anses saknas stöd i rättsordningen, även om det skulle bedömas som fel att ta ut miljöskaktionsavgiften, jfr Högsta domstolens uttalande i NJA 2013 s. 842 punkt 25: "Det fanns således i och för sig författningsstöd som skulle kunna ligga till grund för ett påförande av miljöskaktionsavgift. Det betyder emellertid inte att det fanns grund för påförandet".

Vidare föreligger en risk att staten skulle behöva betala skadestånd för fel eller försummelse vid myndighetsutövning (se 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), jfr även NJA 2013 s. 842).

För det fall en domstol efter överklagande av ett beslut om miljöskaktionsavgift bedömer att förbudet inte kan anses omfatta polystyren som expanderats genom en annan tillverkningsmetod än EPS kan det uppkomma ett behov för Naturvårdsverket att då hemställa om en ändring av förordningen. Vidare finns det en risk att flera mål skulle behöva drivas i domstol för att kunna få samma klarhet i förbudets omfattning som en förordningsändring medför (se vidare under Konsekvenser för domstolar om Naturvårdsverket beslutar om miljöskaktionsavgifter).

Konsekvenser för domstolarna om Naturvårdsverket beslutar om miljöskaktionsavgifter

Mark- och miljödomstolarna skulle behöva pröva eventuella överklaganden av Naturvårdsverkets beslut om miljöskaktionsavgift. Eftersom förbudet kan uppfattas otydligt kan förbudets omfattning behöva prövas av flera högre instanser för att klargöras. Eftersom domstolarna sannolikt endast kommer pröva den typ av expanderings av polystyren som är aktuell i just det målet, t.ex. extruderad polystyren, finns även en risk att flera olika mål skulle behöva drivas i domstolarna avseende olika typer av expanderings. Sammantaget skulle alltså måltillströmningen till domstolarna öka något.

Konsekvenser för företag som tillverkar och sätter engångsprodukter på marknaden om Naturvårdsverket beslutar om miljöskaktionsavgifter

Den förkastade lösningen skulle inte vara förutsägbar och rättssäker för de enskilda som berörs. Vidare är huvudregeln att miljöskaktionsavgifter ska betalas inom 30 dagar från delgivning av beslutet om miljöskaktionsavgift (se 30 kap. 5 § miljöbalken). Detta skulle innebära att de enskilda skulle behöva ligga ut med pengarna under tiden en prövning i domstol pågick. Det finns dock en möjlighet för Naturvårdsverket att besluta att betalning av miljöskaktionsavgiften ska ske vid en senare tidpunkt (se 30 kap. 5 § miljöbalken).

För det fall en domstol efter överklagande av ett beslut om miljöskaktionsavgift bedömer att förbudet omfattar all polystyren som expanderats skulle de företag som gjort tolkningen att förbudet enbart omfattar EPS påverkas negativt. Dessa företag skulle ha mindre tid för omställning i jämförelse med alternativet om en förordningsändring genomfördes. Ett sådant domstolsbeslut bedöms dock som osannolikt och företagen kommer kunna fortsätta sin verksamhet utan några begränsningar, precis som i referensscenariot.

För det fall en domstol efter överklagande av ett beslut om miljöskaktionsavgift bedömer att förbudet omfattar all polystyren som expanderats skulle de företag som gjort tolkningen att förbudet enbart omfattar EPS påverkas negativt. Dessa företag skulle ha mindre tid för omställning i jämförelse med alternativet om en förordningsändring genomfördes.

Naturvårdsverket bedömer att det inte är osannolikt att domstolarna skulle bedöma att Naturvårdsverket inte har haft grund för att ta ut miljöskaktionsavgift av den som på den svenska marknaden släpper ut vissa engångsprodukter som

innehåller polystyren som har expanderats, men som inte expanderats genom EPS.

Konsekvenser för konsumenter om Naturvårdsverket beslutar om miljöstraffavgifter

Naturvårdsverket bedömer att konsumenten inte påverkas av ändringen.