



PHILIP MORRIS AB

Miljödepartementet

Dnr: M2020/02035

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia

anna.cedrum@regeringskansliet.se

malin.johansson@regeringskansliet.se

Philip Morris Aktiefbolag

Box 24242

104 51 STOCKHOLM

Yttrande över promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035)

Sammanfattning

Philip Morris vill att andelen mikroplaster i samhället ska minska och är ställer sig positiv till åtgärder som motverkar nedskräpning. Vi har också sedan länge ett arbetat aktivt för att minska fimpnedskräpningen. Två sådana exempel är paketinformation om problem med fimpar i naturen. Paketerna hänvisar även till en microsite som vi har utvecklat tillsammans med Håll Sverige Rent som uppmuntrar rökaren att på ett ansvarsfullt kassera sin fimp och samtidigt delge information om de problem som fimpar orsakar i naturen. Vi har även tillsammans med Håll Sverige Rent tagit fram fickaskkoppar som vi har distribuerat via våra återförsäljare. Syftet är så klart att underlätta för rökarna att göra rätt.

Philip Morris har granskat den remitterade promemorian ur de perspektiv som berör företaget och våra tobaksprodukter. Vi vill lämna följande synpunkter:

Philip Morris avstyrker förslaget till rörlig nedskräpningsavgift och dess system i dess nuvarande utformning, då vi anser:

- 1) Utformning av "avgiften" gör den till en de-facto punktskatt på tobaksprodukter, i strid med såväl svensk som europeisk rätt. Skatter får inte införas via förordning utan måste behandlas i budgetarbetet;
- 2) Beräkningsmodellen för avgifter är beskaffad med sådana brister att det inte uppnår direktivets krav på kostnadseffektivitet, transparens och proportionalitet;
- 3) Förslaget saknar, i strid med direktivet, en definition av kostnadseffektiv städning;
- 4) Förslaget i dess helhet saknar, trots att näringslivet åläggs höga kostnader för att bekosta såväl städning som medvetandehöjande åtgärder, en sammantagen konsekvensanalys utvisande konsekvenserna för producenter av promemorians genomförande;
- 5) Förslagen på krav som åläggs näringslivet överensstämmer inte med nuvarande lagstiftning. Så som utformningen på förslagen ser ut idag kan en tobaksproducent inte leva upp till både till kraven i Promemorian och kraven i Lagen om tobak och liknande produkter;
- 6) Avgiftsmodellen skapar felaktiga incitament.

Vad gäller förslagen i övrigt kan konstateras att förslaget att bekosta insamlingskärl för fimpar och kravet på informationskampanjer sannolikt hamnar i konflikt med Lagen om tobak och liknande produkter och dess förbud mot motsvarande åtgärder.

Inledande kommentarer

Direktivet innehåller viktiga nyckelkriterier som måste beaktas i direktivets genomförande. Industrin ska ansvara för kostnader som uppstår av det som samlas in, dvs kostnaderna för den faktiska uppstädningen. Städningen ska även vara kostnadseffektiv och proportionerlig. Slutligen ska beräkningsmodellen vara transparent så att de som berörs av avgifterna kan se hur de är framräknade och hur man genom att minska sin nedskräpning ska kunna sänka sina kostnader.

Kommissionen arbetar därför i skrivande stund med riktlinjer för att underlätta detta arbete för medlemsländerna. När regeringen nu föreslår implementering innan kommissionen tagit fram riktlinjerna, så innebär detta att det finns en stor oklarhet i hur direktivet förväntas implementeras, något som tydligt exemplifieras genom de brister i förslaget som vi redovisar i detta svar. Detta riskerar leda till stora merkostnader för näringslivet. Ett exempel är hur plastprodukterna ska märkas och kostnader för detta.

Regeringskansliet bör ompröva detta förslag, med fördel efter att Kommissionen presenterat sina riktlinjer för direktivets implementering. I det arbetet bör nedskräpningsavgiften utformas som en avgift och inte en skatt, bygga på en transparent och uppföljningsbar beräkning och baseras på vikten av avfallet - inte antalet av viss produkt som förekommer i det omhändertagna avfallet.

Skräp från engångsplastprodukter är ett ökande samhällsproblem och även om användningen av tobaksprodukter minskar i omfattning på grund av förändrade tobaksvanor delar vi Europeiska Unionens ambition att minska förekomsten av skräp. I Engångsplastdirektivet införs för producenter av vissa produkter, inklusive tobaksprodukter med filter som innehåller plast, skyldigheter som ska regleras genom nya system för producentansvar.

Producentansvarskostnader inom vår sektor beräknas inkludera ekonomiska bidrag för städning av skräp i offentliga miljöer, insamling av avfall från offentliga soptunnor, dess transporter och hantering, samt deltagande i initiativ för att öka medvetenheten om problematiken genom att utbilda konsumenter. Som företag är vi engagerade i att stödja dessa ansträngningar för att ta itu med skräpproblematiken och betala vår andel av kostnaderna. Eftersom det utvidgade producentansvaret för skräp skiljer sig från tidigare producentansvar kommer det dock att krävas noggrann förberedelse för att kunna introduceras på ett proportionerligt och transparent sätt i enlighet med direktivets anda.

Syftet med direktivet är att minska mängden avfall från engångsplaster och att främja en cirkulär ekonomi. I detta ingår att:

- Producenterna ansvarar för de kostnader som uppstår vid insamling av cigaretter som korrekt kasserats i offentliga soptunnor samt "kostnader för att städa upp" av skräp i offentliga miljöer (8.2 / 8.3b)
- Kostnaderna från 8.2 och 8.3 får inte överstiga de nödvändiga kostnaderna (8.4)
- Städningen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt och beräkningsmetoden måste utvecklas på ett sätt som gör det möjligt att bestämma kostnaderna för städning av skräp på ett proportionerligt sätt (8.4).

Mot denna bakgrund vill vi framföra följande:

1. Nedskräpningsavgiften är en skatt

Enligt direktivet ska producentansvarskostnaden täcka den faktiska kostnaden som kommunerna har för

städning via en avgift. Här är det viktigt att särskilja avgifter från skatter.

Skillnaden mellan skatt och en avgift är generellt sett att en avgift tas ut för att täcka den kostnad en myndighet eller kommun har för att utföra en viss tjänst. Skatt går till statskassan utan krav på direkt motprestation från statens sida. En annan skillnad är att avgifter kan tas ut via förordning medan en skatt måste tas genom lagförslag i Riksdagen.

Enligt Engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att producenterna täcker kostnaderna för att städa upp skräpet. Avgift har valts eftersom den ersättning som producenterna betalar enbart ska motsvara kostnaderna för själva städningen som kommunerna utför och som producenterna annars skulle behövt utföra själva enligt direktivet. Kommunerna får inte använda medlen från nedskräpningsavgiften till annat än att städa upp skräp från de produktkategorier som omfattas av avgiften.

Vi menar att Promemorians förslag inte uppfyller kriterierna för en avgift. Nedan listas en rad problem med promemorians förslag för gränsdragningen mellan skatt och avgift.

1.1. Penningprestation för en särskild motprestation från det allmänna

Till att börja med konstateras att den omständigheten att motprestationen som kommunen utför i utbyte mot att producenterna betalar de aktuella avgifterna inte är individuell utan kollektiv. Även om frågan om kollektiv motprestation inte ensam är avgörande vid gränsdragningen mellan avgift och skatt, är den tillsammans med andra omständigheter, problematisk vid en klassificering av pålagan som en avgift.¹

¹ I förslaget till ändring av livsmedelslagen skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde få föreskriva avgifter för en myndighets verksamhet enligt livsmedelslagen (prop. 1997/98:48). Lagrådet hänvisade till förarbetena till RF och framhöll att det var tveksamt om en pålaga rättsligt kunde betraktas som en avgift när vederlaget inte var individuellt bestämt utan istället utgjordes av en s.k. kollektiv motprestation. Lagrådet konstaterade att avsikten i förarbetena till RF varit att vissa avgifter av detta slag skulle kunna betraktas som avgifter i statsrättslig bemärkelse, bl.a. avgifter som tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Lagrådet uttalade följande: Av förarbetena framgår inte i vilka andra fall det kan vara motiverat att frånga huvudprincipen att en avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag.

Det är dock enligt Lagrådets mening tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter o.d. Delegationsbestämmelsen i förevarande paragraf synes enligt sin lydelse ge möjlighet att föreskriva en generell avgift för livsmedelsföretag, dvs. en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. En sådan avgift har enligt Lagrådets mening karaktären av skatt (jfr RÅ 1991 ref. 87 och Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:198 s. 162 f.). Det anförda innebär att delegationsbestämmelsen i både nuvarande och

föreslagen lydelse står i strid med RF. Grunderna för finansieringen av myndigheternas verksamhet måste enligt Lagrådets uppfattning preciseras (a. prop. s. 43 f.).

1.2. Återbetalning av avgiften i motprestationssituation sker inte till den som betalar avgiften

Av 8 § i förslaget till förordningen framgår att en producent varje år ska betala nedskräpningsavgifter (rörlig produktavgift och en fast årsavgift) till Naturvårdsverket. Vidare framgår av 25 § att de produktavgifter som har betalats in ska fördelas mellan kommunerna. Av 33 respektive 34 §§ framgår i sin tur att Naturvårdsverket i vissa fall kan besluta om återbetalning från kommunen till Naturvårdsverket samt att kommunerna ska betala tillbaka mellanskillnaden om kommunens totala kostnader understiger det belopp som betalats ut till kommunerna till Naturvårdsverket. Av 36 § framgår vidare att de intäkter från avgifter som inte tas i anspråk från Naturvårdsverkets eller kommunernas verksamhet ska användas för att sprida information för att uppnå syftet med förordningen. Dessa bestämmelser i förslaget till förordningen visar att återbetalning av avgifter inte i någon situation sker till producenterna. Detta tydliggör det svaga sambandet mellan avgiften och den motprestation som producenterna får från kommunen och talar därmed för att nedskräpningsavgiften har karaktären av skatt snarare än avgift.

1.3. Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunens kostnader för uppstädning dvs. den är så hög att den framstår som oskälig i förhållande till motprestationen

En viss schablonisering är ofta nödvändig vid bestämmande av avgift, men avgifterna måste utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna (den s.k. självkostnadsprincipen), för att avgiften inte ska förlora sin karaktär av just en avgift. I utredningen redogörs för hur beräkningarna av kostnaderna för nedskräpningen gått till (s. 138 f.). Det framgår bl.a. att det är Naturvårdsverket som har genomfört en nationell skräpmätning, som används som underlag till genomförande av Engångsplastdirektivet. Den aktuella mätningen har genomförts i 75 kommuners centralorter under en vecka (från den 12 juni till och med den 18 juni 2020). Vidare anges i utredningen att avgiftens storlek bör spegla den faktiska kostnaden men att det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har när det gäller nedskräpning. Utredningen konstaterar då att det kan vara svårt att dra slutsatser från de uppskattningar som gjorts eftersom uppskattningarna till viss del inkluderar även den kostnad som kommuner har för insamling av avfall som slängts i insamlingskärl utomhus.

Philip Morris konstaterar att osäkerheten i utredningen kring de mätningar som gjorts dels kan hänföras till att mätningen genomförts under en ytterst begränsad tidsperiod, dels att osäkerhet råder kring den data som finns om nedskräpningen och fördelningen av kostnaden på de aktuella produkttyperna. Trots den stora osäkerheten som råder kring underlaget för beräkningen har utredningen valt att uppskatta den totala kostnaden för nedskräpning och fördelningen av kostnaderna på produkttyperna. Detta utgör enligt vår uppfattning en brist och lever inte upp till direktivets krav på transparens.

Vidare kan konstateras att det endast är Borås kommun som i mätningsunderlaget har mätt kostnaden för nedskräpning. Även med denna begränsade data blir det dock tydligt att den föreslagna avgiften klart överstiger kostnaden för den motprestation som ges av kommunerna. I Borås kommuns fall kan det t ex konstateras att kommunen har uppskattat den totala städkostnaden, inklusive skräp som *inte* omfattas av författningsförslaget till 45 kr per invånare. Utifrån miljödepartementets beräkningsmodell (mer om den i avsnitt 2) utgör engångsplastskräpet 80 % av allt skräp vilket med samma modell innebär att Borås stad har en kostnad på 36 kr/invånare för engångsplastavfall. Miljödepartementets förslag innebär att Borås kommun skulle bli överkompenserad med ca 44 kr per invånare. Den föreslagna modellen för nedskräpningsavgift står därför dels i direkt konflikt med direktivets lydelse, då endast *nödvändiga* kostnader för *kostnadseffektiva* åtgärder ska täckas, dels innebär den att avgiften har mer karaktär av en skatt än avgift. Det finns således starka argument för påståendet att avgiften överstiger den motprestation som kommunerna utför.

1.4. Uttag av nedskräpningsavgift innebär en delvis refinansiering av kommuners Renhållningsansvar

Ytterligare en bedömningsgrund för gränsdragningen mellan skatt och avgift som anknyter till avgiftens storlek är refinansiering eller överkompensation (dubbelbeskattning).²

Renhållningen av gator och andra allmänna platser omfattas av kommunens renhållningsansvar enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Renhållningen av gator och allmänna platser finansieras idag av skatteintäkter och/eller via avtalstaxan som betalas av kommunens invånare (se s. 123 i promemorian). Även om renhållningen inte finansieras av producenterna kan således konstateras att renhållningen redan finansieras genom skattemedel. Införandet av nedskräpningsavgiften innebär således en sådan refinansiering som medför att nedskräpningsavgiften får karaktären av skatt. Stöd för att det finns en betydande risk för refinansiering kan hämtas från den osäkerhet som finns kring mätningen av nedskräpningen som utförts av Naturvårdsverket och att det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har när det gäller nedskräpning. Detta kan exempelvis illustreras med de beräkningar som gjorts avseende kostnaderna i Borås kommun och där en tillämpning av utredningens beräkningsmodell innebär att Borås kommun kompenseras med ca 44 kr per invånare (se ovan diskussionen om att avgiften klart överstiger kostnaderna för motprestationen från kommunens sida).

² I det lagstiftningsärende som gällde införande av trängselskatt i Stockholm och där frågan om det rörde sig om en skatt eller en avgift behandlades, fäste regeringen avseende vid att det aktuella gatunätet redan en gång hade betalats med skattemedel (prop. 2003/04:145 s. 35). Pålagan ansågs därför vara en skatt.

1.5. Nedskräpningsavgiften syftar till att styra organisationers och personers beteende

Ekonomistyrningsverket har i en rapport påpekat att om avgiften syftar till att helt eller delvis finansiera en specificerad eller avgränsad statlig verksamhet, talar detta för att ersättningen är en avgift i offentligrättslig bemärkelse. Om penningprestationen däremot syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationers eller personers beteende talar det för att den inte bör betraktas som en avgift utan som punktskatt eller någon annan statsrättslig inkomst.

Det kan inledningsvis konstateras att av 2 § i förslaget till förordning om nedskräpnings-avgifter framgår att syftet i förordningen är att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter. Direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och främja övergången till en cirkulär ekonomi (artikel 1). Vidare att de åtgärder som omfattas av det utökade producentansvaret och de kostnader som ska täckas av producenter avser dels medvetandehöjande åtgärder, dels kostnader för uppstädning, transport, insamling och rapportering. Det är således fråga om direkt täckande av kostnaderna för en avgränsad statlig och kommunal verksamhet men också om kostnader som handlar om att styra eller på annat sätt reglera beteenden i samhället. Även detta talar enligt vår mening för att nedskräpningsavgiften, såsom den är utformad enligt promemorian bör betraktas som skatt snarare än som en avgift.

1.6. Bemyndigandet till Naturvårdsverket att besluta om nedskräpningsavgifter strider mot regeringsformen

Enligt den nuvarande utformningen i förslaget till förordningen om nedskräpningsavgifter är det Naturvårdsverket som fattar beslut om nedskräpningsavgifterna. Enligt vad som ovan anförts bör den föreslagna nedskräpningsavgiften inte ses som en avgift utan en skatt. Därmed saknas det enligt vår mening grund för regeringen att besluta om avgiften genom en förordning och delegera beslutanderätten för avgiften till Naturvårdsverket. Karaktären av pålagan som skatt innebär att bemyndigandet att besluta om avgiften måste ges genom lag från riksdagen.

1.7. Kan produktavgiften enligt 11 § i förslaget som utgår för varje tobaksvara med filter anses motsvara uttag av tobaksskatt enligt punktskattedirektivet och därmed vara otillåten?

Frågan bör ställas om den föreslagna avgiften till den del den avser tobaksvaror med filter anses motsvara styckeskatten som finns för cigaretter. Den är då otillåten enligt punktskattedirektivet, då den inte är tillräckligt destinerad för ett s.k. särskilt ändamål.

Av artikel 1 i punktskattedirektivet framgår bl.a. följande. I detta direktiv fastställs allmänna regler för punktskatt som direkt eller indirekt drabbar konsumtion av följande varor, nedan kallade punktskattepliktiga varor. Tobaksvaror som omfattas av direktiven 95/59/EG, 92/79/EEG och 92/80/EEG utgör punktskattepliktiga varor. Av punkten 2. i nämnda artikel framgår att medlemsstaterna får påföra andra indirekta skatter på punktskattepliktiga varor *för särskilda ändamål*, förutsatt att dessa skatter är förenliga med gemenskapens regler om punktskatt eller mervärdesskatt i fråga om bestämning av skattebas, skatteberäkning, skattskyldighet och övervakning, men inte innefattar bestämmelser om undantag från skatteplikt.

Avgiften föreslår påföras bl.a. cigaretter med 12,4 öre per filter eller tobaksvara med filter. När avgiften påförs tobaksvaror med filter har avgiften stora likheter med den styckeskatt som tas ut på cigaretter enligt tobaksskattelagen. Det kan vidare tilläggas att cigaretter även påförs en s.k. värdeskatt.

Av artikeln 1.2. punktskattedirektivet framgår att cigaretter kan vara föremål för andra indirekta skatter än punktskatter förutsatt att dessa skatter dels har ett eller flera särskilda ändamål, dels är förenliga med de regler som är tillämpliga på punktskatt eller mervärdesskatt vad gäller bestämning av skattebas, skatteberäkning, skattskyldighet och övervakning. Dessa två villkor syftar till att hindra att ytterligare indirekta skatter otillbörligt hindrar handeln är kumulativa, vilket framgår av bestämmelsens lydelse.

Vad gäller det första villkoret följer det av EU-domstolens praxis att ett särskilt ändamål är ett ändamål som inte är rent budgetmässigt. I förslaget föreslås att intäkterna från avgiften ska användas till att finansiera kommunernas utövande av vissa befogenheter. Enligt förslaget ska intäkterna från avgiften användas för att täcka utgifter för renhållning samt vissa informationsinsatser.

EU-domstolen³ har slagit fast att en förstärkning av en territoriell enhets självstyre genom att medge en befogenhet att ta ut skatter utgör ett rent budgetmässigt ändamål som inte i sig kan utgöra ett särskilt ändamål i den mening som avses i artikeln. Vidare har EU-domstolen konstaterat att eftersom alla skatter nödvändigtvis har ett budgetmässigt ändamål kan den omständigheten att en skatt eller avgift har ett budgetmässigt ändamål inte i sig vara tillräcklig för att utesluta att skatten även kan ha ett särskilt ändamål i den mening som avses i artikeln i punktskattedirektivet. EU-domstolen har vidare angett att en på förhand bestämd användning, som bara utgör ett led i organiseringen av en medlemsstats interna budget inte i sig kan utgöra ett tillräckligt villkor, eftersom alla medlemsstater har rätt att besluta att intäkterna från en viss skatt ska användas till att finansiera bestämda utgifter, oavsett vilket mål som eftersträvas. Annars skulle alla ändamål kunna anses särskilda i den mening som avses i artikeln, vilket skulle innebära att den harmoniserade punktskatt som införts förlorade sin ändamålsenliga verkan. Ett sådant synsätt skulle också strida mot principen att en undantagsbestämmelse, såsom artikeln ska tolkas restriktivt.

För att en skatt eller avgift ska anses ha ett särskilt ändamål enligt artikeln måste den ha till syfte att skydda hälsan och miljön. Så kan vara fallet om det var obligatoriskt att skatteintäkterna används till att minska de samhällskostnader och miljökostnader som är knutna specifikt till konsumtionen av

³ Mål C-82/12 Transportes Jordi Besora SL mot Generalitat de Catalunya

tobaksvaror med filter så att det fanns en direkt anknytning mellan användningen av skatteintäkterna och den aktuella skattens ändamål.

I förslaget föreslås kommunerna efter ansökan till Naturvårdsverket använda intäkterna från avgiften på tobaksvaror med filter för att få ett bidrag för att täcka städningen där kommunen har renhållningsansvar och inte utgifter som är knutna specifikt till konsumtion av tobaksvaror med filter. Sådana allmänna utgifter kan finansieras med intäkter från vilken typ av skatt som helst.

Av ovanstående drar vi slutsatsen att den föreslagna avgiften inte kan anses ha ett särskilt ändamål i den mening som avses i artikel 1.2. i punktskattedirektivet. Avgiften är därmed enligt vår mening otillåten enligt punktskattedirektivet.

2. Miljödepartementets beräkningsmodell

Vi menar att Miljödepartementets beräkningsmodell har en rad brister och därmed inte lever upp till direktivets krav på kostnadseffektivitet, transparens och proportionalitet.

2.1. Uppskattningen av per capita-kostnaden för städning

Miljödepartementets arbete har hindrats av att kommunerna, som idag ansvarar för städningen, inte redovisar de kostnader de har för att ta hand om skräp. Endast en kommun, Borås, rapporterar kostnader för städning av skräp. Sammanlagt kostar omhändertagande av allt skräp i Borås kommun 45 kronor per capita. Miljödepartementet har i den remitterade modellen bett kommunerna uppskatta sina kostnader för nedskräpning, trots avsaknad av annan data än den från Borås. De data som sedan inrapporteras är enligt vår mening sådana att de varken kan beläggas eller falsifieras. Det ligger också i kommunernas intresse att få en så hög per capita-kostnad, som möjligt. Miljödepartementet sätter sedan kostnaden till 100 kronor per capita och menar att den är låg men ändå mer än dubbelt så hög än den enda redovisade kommunala kostnaden för nedskräpning. Med så bristfälliga data ser vi inte att kravet på transparens och kostnadseffektivitet är uppfyllt.

2.2. Skräpmätningen

Enligt Engångsplastdirektivet ska producenterna betala en producentavgift för de skräp som plockas upp. Naturvårdsverkets skräpmätning räknar och väger skräp som ligger på marken. En lämpligare metod är en kompositionsanalys av upplockat skräp eftersom det är det upplockade skräpet som genererar kostnad⁴.

Vidare gjordes mätningen under endast en vecka i juni. För att få en rimligare bild av hur det ser ut på

⁴ KplusV, Municipal Waste Europe (2020): Littering in the MWE member states, an inventory of costs, amounts and assessments, p. 23 & 25

helårsbasis hade enligt vår mening minst två mätpunkter krävts.

2.2.1. Exkluderandet av tuggummin

En stor andel skräp, både sett till vikt (20,7%) och till styck (38,7%), är tuggummin. Miljödepartementet menar i promemorian att det är lätt att dubbelräkna tuggummin. Samtidigt konstaterar departementet att de är svåra och dyra att städa upp. Därför exkluderas tuggummin ur den totala mängden skräp. Det innebär att alla andra skräpkategoriernas andelar ökar. Det motiveras med den lågt satta per capita-kostnaden. Den som alltså är mer än dubbelt så hög än den enda redovisade kommunala städkostnaden. Vi menar att det strider mot proportionalitetskravet i Engångsplastdirektivet.

2.2.2. Vikt vs styck

En annan anomali i Promemorians förslag är den rörliga producentansvarsavgiften (som har karaktären av en skatt) är att kostnaden relateras till styck skräp. Detta hade varit rimligt om allt skräp plockades för hand. Handplockning är dock ytterst ovanligt – gator och torg maskinstädas. Den europeiska standarden för att ta ut kostnader för sop- och skräphantering är därför vikt och i vissa fall volym.

Miljödepartementets föreslagna modell straffar små och lätta skräp på ett oproportionellt sätt. Ett illustrativt exempel är att med Miljödepartementets modell räknas en krossad glasflaska som ett skräp, medan en kaffemugg med lock räknas som två. Därmed bör det kosta, med Miljödepartementets modell, dubbelt så mycket att städa upp en mugg med lock jämfört med en krossad glasflaska. Det är förstås möjligt att små och lätta skräp som innehåller plast är dyrare att städa upp än annat skräp, men några data som styrker den tesen presenteras inte i Promemorian.

Ett annat illustrativt exempel är att, med Miljödepartementets beräkningsmodell, står engångsplaster för närmare 80 procent av all nedskräpning sett till antal skräp (exklusive tuggummin) jämfört med cirka 25 procent om vi istället utgår från vikt och inkluderar tuggummin i den totala mängden skräp. Detta är en avsevärd skillnad som behöver motiveras med data för att leva upp till Engångsplastdirektivets krav på transparens och proportionalitet.

Sammantaget pekar mycket mot att beräkningsmodellens utformning såväl till form, proportionalitet och utifrån icke-diskrimineringsprincipen, strider mot den bestämmelse som finns i stipulerad i bilaga III av Ramdirektivet för avfall (2008/98/EG), som anger att inga producenter ska tillstå diskriminerande åtgärder när ett producentansvar utformas genom lagstiftning.

3. Definition av kostnadseffektiv städning

I Promemorian saknas definition av kostnadseffektiv städning, vilka kostnader som ska ingå, hur de ska bokföras och rapporteras. Detta är en allvarlig brist som inte uppfyller Engångsplastdirektivets krav på kostnadseffektivitet och transparens.

4. Avsaknad av konsekvensanalys av förslaget som helhet

Promemorian saknar en sammantagen konsekvensanalys av förslaget som helhet. Det finns många otydliga kostnader som ska täckas av producenter som medvetandehöjande åtgärder, kostnader för transport, insamlingen och rapportering. Inte heller den administrativa börda som åläggs näringslivet analyseras.

Till exempel ska producenter genomföra informationskampanjer samtidigt som eventuellt överskott som betalas till kommunerna ska användas av Naturvårdsverket till medvetandehöjande åtgärder. Är detta en dubbelbetalning för samma sak? Till detta kommer den prematura implementeringen innan Kommissionens anvisningar kommit, analys av kostnader för sådant som märkning av plast m.m saknas också. En annan viktig analys som saknas är hur kraven som åläggs producenterna korrelerar med andra krav som ställs på näringslivet.

5. Överensstämmelse med tobakslagen

När nya lagar och regler åläggs näringslivet är det centralt att de nya reglerna korrelerar med de som redan finns. Här finns en bristande analys för tobaksproducenter. Tobak är strikt reglerat, vilket är rimligt. I Promemorian saknas en analys av hur tobaksproducenter ska kunna genomföra informationskampanjer och samtidigt leva upp till kraven som ställs i Lagen om tobak och liknande produkter.

5.1. Bekosta insamlingskärl för fimpar vs rökförbudet i offentliga miljöer

När rökförbudet i offentliga miljöer infördes den 1 juli 2019 togs fimpmöjligheter bort från kommunal mark, rökare flyttades från restaurangernas askkoppar ut på gatan. Likaså vid entréer. Nu kommer krav på industrin att bekosta insamlingskärl för fimpar. Hur detta ska gå till eller vilket inflytande industrin har på var de ska placeras och acceptabel kostnad för dessa redovisas dock inte. Att krav införs för insamlingskärl kan synas logiskt då det är en effektiv åtgärd för att förhindra nedskräpning och Philip Morris medverkar gärna till detta men åtgärden är likafullt i dag i många fall olaglig. Vi ser gärna att möjligheter införs för oss att bidra till att fimpar inte hamnar på trottoarer eller gator och att de i stället samlas in.

En rundringning vi gjort till ett antal kommuner för att efterhöra förutsättningar för att sätta upp insamlingskärl på trottoarer eller andra platser där allmänheten vistas, visar sig möta stora problem. Flera uppger att åtgärden är bygglovspliktig (ett bygglov per askkopp), kommer ta mycket lång tid att utreda och att åtgärden i sig kommer att bli komplicerad. Philip Morris önskar här att Miljödepartementet i ärendet ser över förutsättningar för att göra det så lätt som möjligt att sätta upp insamlingskärl och att göra det lätt för de som skräpar ner, att upphöra med detta.

6. Felaktiga incitament genom avgiftsmodellen

Förslaget till förordning om nedskräpningsavgifter är såsom ovan redovisats stora brister. Till detta kommer enligt Philip Morris mening att avgiftens utformning ger felaktiga incitament i kommunernas renhållningsarbete eftersom infrastruktur (soptunnor) och tömning finansieras via kommunala medel

medan uppstädning delvis kommer att finansieras via nedskräpningsavgiften. Nuvarande förslag kan leda till att kommuner väljer att ha ett färre antal soptunnor och mindre frekvent tömning och istället utökar städningen då den till viss del kommer att finansieras genom nedskräpningsavgiften. Avgiften riskerar på så sätt driva mot att förhindra åtgärder som är effektiva mot nedskräpning och att nedskräpningen i stället ökar. Även det faktum att Lagen om tobak och liknande produkter förbjuder insamling av fimpar där det är som mest effektivt att samla upp dem (i närheten av kaféer, entréer, busshållplatser etc), är ett exempel på en sådan åtgärd som motverkar en minskning av nedskräpningen.

Såsom avgiften är konstruerad innebär den att kraftiga incitament skapas för landets kommuner att öka sina kostnader för borttagning av sopor och att incitamenten för att istället ha samarbeten med plastproducenter och andra om att motverka nedskräpning motverkas. Det borde vara tvärtom. Philip Morris hade önskat en modell där kommuners samarbete med producenter stärks och incitamenten att förebygga nedskräpning ökar. Vi önskar ett tydligt fokus på åtgärder för att minska individens nedskräpning. Inte bara flytta över kostnaden till näringslivet.

Sammanfattningsvis menar Philip Morris att Promemorians förslag har allvarliga brister som behöver ses över innan de kan antas:

1. Avgiften är en skatt och kan inte antas via förordning
2. Miljödepartementets beräkningsmodell lever inte upp till Engångsplastdirektivets krav på kostnadseffektivitet, transparens och proportionalitet
3. Definition av kostnadseffektiv städning, inklusive vilka kostnader som ska ingå och hur de ska rapporteras saknas. Därmed uppfylls inte kravet på transparens och kostnadseffektivitet
4. En sammantagen konsekvensanalys av Promemorians alla delar saknas
5. Beakta de restriktioner som finns i Tobakslagen så det finns möjlighet för industrin att följa lagstiftningen
6. Avgiftsmodellen ger felaktiga incitament – det ligger inte i kommunernas intresse att någonsin minska nedskräpningskostnaderna