



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till:

anna.cedrum@regeringskansliet.se

malin.johansson@regeringskansliet.se

Remissyttrande från JTI Sweden AB över promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035)

Stockholm Mars 2021

Om JTI Sweden AB

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 45 000 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, John Silver och Right. Vårt dotterbolag, Nordic Snus, producerar svenskt snus i företagets fabrik i Vårgårda som saluförs under varumärket LD och nikotinportioner under varumärket Nordic Spirit. Mer information om JTI Sweden och Nordic Snus finns att tillgå på vår hemsida: www.jti.com eller www.jti.com/sweden och www.nordicsnus.se.

1. Inledning

JTI vill inledningsvis tacka för inbjudan att lämna synpunkter på miljödepartementets promemoria Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (dnr 2020/02035).

Vi välkomnar EU:s ambition att minska mängden engångsplast i miljön och vi är mycket positiva till att få bidra till minskad nedskräpning. Det kommer dock krävas ytterligare omfattande och komplext arbete med att ta fram analyser och beräkningsmodeller för att uppfylla direktivets krav och för att minska nedskräpningen på ett transparent, proportionerligt och kostnadseffektivt sätt. JTI har gjort en grundlig analys och tagit del av de studier och material som finns tillgängligt inom området och vi är gärna behjälpliga i det vidare arbetet med det utökade producentansvaret.

Promemorian innehåller ett stort antal förslag och JTI kommer begränsa sitt remissvar till att i huvudsak lämna synpunkter på förslaget om avgifter för att bekosta städningen av produkter som skräpats ner på offentliga platser utomhus (10.4 i promemorian).

2. JTI:s synpunkter - sammanfattning

2.1. Förslag om information till konsumenter (12.1 i promemorian)

JTI är positiva till och instämmer i förslaget om information till konsumenter (37 § Förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter) men avstyrker ikraftträdandet för bestämmelsen (3 juli 2021). Informationskravet som följer av artikel 10 i engångsplastdirektivet ska bekostas av producenternas utökade producentansvar och bör således i enhet med direktivet träda ikraft först i januari 2023¹. I miljödepartementets förslag delegeras informationsansvaret till producenterna, vilket JTI i sig inte har någon invändning emot, men med den korta implementeringstiden som nuvarande förslag har, kommer det innebära svårigheter med att uppfylla kravet till föreslagen tidpunkt.

2.2. Förslag om straffansvar för ringa nedskräpning bör införas (20.1 i promemorian)

JTI är mycket positiva till och instämmer i sin helhet i miljödepartementets förslag om straffansvar för ringa nedskräpning bör införas. En avgörande orsak till nedskräpningen är konsumentens beteende/hantering av sitt skräp. För att minska nedskräpningen är det därför helt avgörande att öka konsumentens medvetenhet och att få till en beteendeförändring hos konsumenten så att denne tar större ansvar för sitt avfall. Att införa straffansvar för ringa nedskräpning tror vi skulle ha en normerande verkan mot nedskräpning.

2.3. Förslag om avgifter för att bekosta städningen av produkter som skräpats ner på platser utomhus (10.4 i promemorian)

JTI avstyrker miljödepartementets förslag om nedskräpningsavgift. Förslaget är baserat på underliggande data som har så stora brister att förslaget medför en stor rättsosäkerhet för berörda producenter. Det finns brister i både val av undersökningsmetoder och i hur resultatet från dessa metoder används, för att beräkna uppstädningskostnaden.

Ett icke-representativt och för litet urval i den skräpmätning² som genomförts har lett till ett missvisande resultat. Det missvisande resultatet har sedan används av miljödepartementet

¹ Artikel 8.3 a)

² Utöka kunskapsläget kring nedskräpning i Sverige (RB2020)

för att uppskatta andelen av den totala uppställningskostnaden, som omfattas av det utökade producentansvaret. Den av miljödepartementet uppskattade uppställningskostnaden är i sig behäftad med många osäkerhetsfaktorer, såsom vilken mängd och typ av skräp som omfattas av kostnaden. Att kombinera ett missvisande skräpmätningresultat med en oklar uppställningskostnad leder till dubbelfel som innebär att metoden inte uppfyller kraven på transparens och proportionerlighet i engångsplastdirektivet.

Miljödepartementet behöver också beakta direktivets krav på införandet av kostnadseffektiva åtgärder för att kostnadsskyldighet ska utlösas. Bristen på transparens i beräkningsmodellen och samband mellan den föreslagna uppställningskostnaden talar starkt för att avgiften istället ska klassificeras som en skatt, vilket inte ska utfärdas som regeringsförordning utan ska beslutas av riksdagen.

Ett flertal länder som Danmark, Spanien, Grekland och Nederländerna har deklarerat att nationella metoder för att beräkna producenternas kostnader för det utökade producentansvaret, ska fastställas senare, efter att EU-kommissionens riktlinjer för uppställningskostnader har publicerats³. Bristerna i miljödepartementets förslag visar att Sverige behöver göra det samma.

JTI uppmanar miljödepartementet att invänta EU-kommissionens riktlinjer för beräkning av uppställningskostnader, samt att utföra grundliga analyser som lever upp till de krav direktivet ställer på den beräkningsmetod som ska användas för fastställande av uppställningskostnader, och även beakta de relevanta analyser som redan tagits fram inom EU i det vidare arbetet med uppställningskostnader.

3. Utveckling av JTI:s synpunkter

3.1. För litet och icke-representativt urval i skräpmätning leder till missvisande resultat

Miljödepartementet har använt sig av en skräpmätning⁴ för att fastställa hur mycket olika producenter ska betala i nedskräpningsavgift. Nedskräpningsstudien utfördes under en vecka i juni 2020 och visar en ögonblicksbild av mängden skräp på marken på utvalda platser i 75 slumpmässigt utvalda kommuner i Sverige:

- Mätningarna avgränsades till de utvalda kommunernas centralorter.
- Vidare avgränsades mätningarna till att endast omfatta en yta inom de centrala stadskärnorna.
- Mätningarna avgränsades även till trottoarer, cykelbanor och gågator i dessa stadskärnor.

Under testperioden samlades 3,3 miljoner skräpföremål med en total vikt på 8000 kg in. Extrapolerat till alla centralorter i Sveriges alla 290 kommuner, uppskattades den totala mängden skräp till 35,2 miljoner föremål eller 59,8 ton under testveckan⁵.

Icke-representativt urval

Förekomsten och manuell insamling av skräp på marken användes som enda avfallsström för vad som städas upp och hur. Av den tekniska rapporten framgår att det inte skulle ha varit

³ Se exempelvis sid 14 i Nederländernas TRIS-notifiering 11 feb 2021

⁴ <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2020/ru-utoka-kunskapslaget-kring-nedskrapning-i-sverige.pdf>

⁵ Sidan 11, <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2020/ru-utoka-kunskapslaget-kring-nedskrapning-i-sverige.pdf>

möjligt att genomföra sorteringsanalyser av vad som faktiskt städas upp av kommunen, eftersom den mekaniska städningen blandar olika skräpföremål, jord, organiskt material osv till "en enda gegg" som bedömdes ogörlig att analysera⁶.

Eftersom undersökningen genomfördes i juni är testveckan inte representativ för det skräp som förväntas finnas på dessa platser varje vecka, året runt⁷ (förekomsten av skräp förväntas vara mycket lägre från oktober till april när människor tillbringar mindre tid/konsumerar färre produkter i utomhusmiljö). Följaktligen kommer varje extrapolering av skräpmängderna som påträffades under testveckan till helåret kraftigt överskatta den årliga förekomsten av skräp i stadskärnorna i de 290 kommunerna.

Det är därför mycket sannolikt att den totala mängden skräp på dessa utvalda platser är betydligt lägre i verkligheten än förekomsten av skräp under testveckan multiplicerat med 52. Tabell 1 illustrerar skräpet extrapolerat till ett helt år:

Tabell 1	Testvecka	52 veckor (extrapolerat)
Antal skräpföremål, miljoner	35,2	1 830
Skräpföremålens vikt, ton	59,8	3 110

Av tabell 2 framgår att även med ett så omfattande antagande av den årliga förekomsten av skräp, är det uppenbart att uppskattad mängd skräp som omfattas av undersökningen, 0,3 kg per invånare och år, är exceptionellt lågt jämfört med den totala skräpmängd som kan förväntas per invånare och år totalt sett.

Tabell 2	Testvecka	52 veckor (extrapolerat)
Skräpföremålens vikt, ton	59,8	3 110
Skräpföremålens vikt /invånare (10,3 miljoner)	0,0058 kg	0,302 kg

Tillgängliga data från andra EU-länder visar att den uppskattade mängden skräp som totalt städas upp per invånare varje år (offentliga papperskorgar och växtavfall exkluderat) är **minst 10 gånger högre**:

- EU-genomsnitt 3,76 kg/invånare (Stödstudie till SUP-direktivet⁸)
- Flandern/Belgien 3,06 kg/invånare (Municipal Waste Europe 2020⁹)
- Tyskland 3,21 kg/invånare (VKU 2020¹⁰)
- Norge 2 kg/invånare¹¹

Även mot bakgrund av att den totala mängden skräp som behöver städas upp i Sverige, av flera skäl, i likhet med Norge kan vara lägre jämfört med andra länder (kortare utomhussäsong, mer avancerade system på plats för separat insamling/återvinning, mer långtgående ansvar för fastighetsägare osv.), är det uppenbart att endast en bråkdel av det skräp som slängs/städas upp omfattas av skräpmätningen. Det innebär att avgränsningen till trottoarer, cykelbanor och gågator på de mest centrala platserna i kommunernas centralorter inte kan ses som ett representativt urval av områden, platser och ytor.

⁶ Sidan 75-76 i en icke publicerad teknisk rapport till Naturvårdsverket från tjänsteleverantören Statisticon (2020-08-17)

⁷ Sidan 11, <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2020/ru-utoka-kunskapslaget-kring-nedskrapning-i-sverige.pdf>

⁸ https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/Study_sups.pdf Bilaga 3

⁹ Sidan 35, https://www.nederlandschoon.nl/download_file/6208

¹⁰ Sidan 25, https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2020/Studie/INFA_Studie_SUP_200818.pdf

¹¹ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1360/m1360.pdf>

Dessutom är typen av **skräpföremål** i urvalet (0,3 kg/invånare) **inte representativ**:

- Det är rimligt att förvänta sig mer nedskräpning i form av cigaretterfilter, snus och tuggummi än nedskräpning i form av glas/metall/annan plast i de centrala delarna av stadskärnorna på grund av närheten till barer, restauranger, kollektivtrafik, kommersiella platser osv. (dvs 'hotspots' som genererar skräp) Genom att begränsa skräpmätningen till trottoarer, cykelbanor och gågator, så fångar man helt enkelt upp fler små föremål som cigaretterfilter och tuggummi än till exempel snabbmatsförpackningar/dryckesflaskor.
- Slutsatserna ovan stöds av resultaten i en omfattande studie utförd av Novus i november 2020, som undersöker allmänhetens inställning till att slänga cigarettfimpar i Sverige. Novusstudien¹² utgörs av två delar där 1) rökare har svarat på frågor om var de slänger sina fimpar och 2) observationer av rökare i olika offentliga miljöer för att se var fimparna faktiskt slängs. Resultaten visar att trottoarer och gågator är de i särklass vanligaste platserna där rökare själva uppger att de slänger fimpar (61 procent) men också att omkring 80 procent av alla fimpar som rökare skräpar ned i offentliga miljöer slängs på just asfalterade ytor. Provtagning som helt och hållet baseras på kända 'hotspots' för en specifik produktkategori kan därför inte ses som representativ. Även Naturvårdsverket framhåller i sitt remissvar till denna promemoria att skräpmätning som görs på förhållandevis små ytor är en osäker statistisk metod¹³.
- Tuggummi, som utgör upp till 39 % av alla skräpföremål eller 21 % av den totala vikten, exkluderades från den totala skräpmängden och skräpmätningarnas egna beräkningar.

Följden blir att den totala **andelen filter** av den totala skräpmängden i skräpmätningen **överskattas** kraftigt jämfört med tillgängliga studier från andra länder och tidigare studier.

Den uppskattade andelen filter i skräpmätningen på **10,48 %** av den totala skräpvikten (efter att tuggummi exkluderats) sticker ut i jämförelse med:

- Österrike - där filter utgör **1 %** av den totala skräpvikten (Municipal Waste Europe 2020¹⁴)
- Nederländerna - där filter utgör **2 %** av den totala skräpvikten (Municipal Waste Europe 2020¹⁵)
- Tyskland - där filter utgör **1,3%** av den totala skräpvikten (VKU 2020¹⁶)

Extrapolerat antal filter från skräpmätningens testvecka till årlig mängd (se Tabell 1) resulterar i 1 830 miljoner skräpföremål varav 1 139 miljoner är filter (62,21 % filter, exklusive tuggummin).

Den mest kända mätningen av antalet fimpar som skräpas ner per år i Sverige genomfördes av Håll Sverige Rent 2010¹⁷, där det totala årliga antalet nedskräpade filter uppskattades till 1 miljard. Denna siffra har ofta citerats av beslutsfattare men är nu inaktuell på grund av:

- i. kraftig minskning av det totala antalet personer som röker dagligen, (-23 % i absoluta tal)

¹² Bilaga 1 till detta remissvar – Novus studie om rökarens vanor

¹³ <https://www.regeringen.se/49414a/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/naturvardsverket.pdf>

¹⁴ Sidan 41, https://www.nederlandschoon.nl/download_file/6208

¹⁵ Sidan 47, https://www.nederlandschoon.nl/download_file/6208

¹⁶ Sidan 23, https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2020/Studie/INFA_Studie_SUP_200818.pdf

¹⁷ <http://miljobarometern.stockholm.se/content/docs/tema/avfall/Skrappapport2010.pdf>

- ii. betydande minskning av antalet cigaretter som konsumeras per rökare -31 %¹⁸.

Mot denna bakgrund kan det totala antalet nedskräpande filter per år inte överstiga 750 miljoner. Detta innebär att det resulterande antalet nedskräpande filter som härleds från skräpmätningens prov redan är 1,5 gånger högre än alla nedskräpande filter baserat på historiska data. Det illustreras i Tabell 3:

Tabell 3	Totalt (baserat på historiska data)	I skräpmätningens prov (extrapolerat)	Täckning per skräpmätningens prov
Nedskräpande filter, miljoner skräpföremål	750	1139	152 %

750 miljoner nedskräpande filter ser dock ut att vara ett generöst antagande. Enligt Novusstudien som omnämns ovan, röks cirka 16 procent av alla tobaksprodukter med filter offentligt och 68 % av dessa cigaretter slängs som skräp. Med 5,3 miljarder cigaretter sålda i Sverige 2020, baserat på officiella skatteuppgifter, kan antalet nedskräpande filter till och med understiga 600 miljoner enheter. Det motsvarar en skillnad på nästan 50 % av andelen filter jämfört med det extrapolerade totala antal filter i skräpmätningen.

Det ska också tilläggas att miljödepartementets antagande om hur många snusportioner som har släppts ut på marknaden inte är korrekt. Miljödepartementet har angett att ungefär 3,6 miljarder portionssnus användes under år 2019. 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 vilket innebär att ca 6,77 miljarder portionssnus sattes på marknaden 2020. Det innebär att uppställningskostnaden enligt miljödepartementets modell istället ska divideras med 6,77 miljarder portioner.

Ramboll et al. har på uppdrag av EU-kommissionen tagit fram en rapport om utkast till regler och metoder för årlig rapportering av filteravfall efter konsumtion av tobaksvaror. I rapporten anges tydligt att medlemsländerna bör utföra sorteringsanalyser av representativa prover för olika avfallsströmmar för att kunna extrapolera resultaten till nationell nivå och leva upp till direktivets rapporteringskrav. Avfallsströmmarna omfattar skräp från offentliga insamlingssystem och skräp som inte bortskafts på rätt sätt, insamlat både mekaniskt och manuellt och kriterier som gör ett urval representativt, bland annat säsong, typ av område/plats och mätfrekvens osv.

Som framgår ovan beaktades inte behovet av sorteringsanalyser av representativa skräpprover för olika avfallsströmmar i skräpmätningen, vilket är nödvändigt för att urvalet ska vara representativt. Resultatet blir därför missvisande och skräpmätningen kan därför inte användas för utveckling av transparenta och proportionerliga metoder för att beräkna producenternas uppställningskostnader i enlighet med engångsplastdirektivet.

3.2. Beräkningsmodellen för producenternas uppställningskostnader saknar förankring i korrekt data

De kostnader som producenterna ska täcka genom sitt producentansvar i artikel 8 får inte överstiga vad som är nödvändigt för att utföra de tjänster som krävs på ett kostnadseffektivt

¹⁸ Svenska Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), <https://www.can.se/publikationer/tobaksvaror-i-sverige-2003-2019/>

¹⁹ SCB, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/

sätt. Beräkningsmetoden ska också säkerställa att kostnaderna för uppstädning fastställs på ett proportionerligt sätt.

Direktivet ställer således krav på att uppstädningen, insamlingen och hanteringen av avfallet ska utföras med kostnadseffektiva metoder, och att kostnaderna för detta är proportionerliga och fastställs klart och tydligt, för att producenternas kostnadsansvar ska föreligga. Åtgärder som inte är kostnadseffektiva eller nödvändiga ska producenterna således inte ansvara för, vilket är rimligt både ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och med beaktande av direktivets syfte att faktiskt minska nedskräpningen.

För att kunna fastställa producenternas kostnadsansvar för uppstädning, krävs således dels att representativa skräpanalyser finns tillgängliga, (som redogjorts för enligt punkten 3.1 ovan) men också att det finns tillförlitlig data över kommunernas städkostnader.

Miljödepartementet menar att det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har för nedskräpning och att det kan vara svårt att dra slutsatser från uppskattningar, eftersom uppskattningarna även kan omfatta skräp som slängts i insamlingskärl och skräp som inte omfattas av producentansvaret.

Utan att närmare redovisa någon tillförlitlig analys uppskattar miljödepartementet kommunernas kostnad för städning till 100-200 kr per invånare och väljer den "lägre" nivån på 100 kr/invånare och år på grund av osäkerheten. Dock menar miljödepartementet att kostnaden för städning av tuggummi inte ingår i den uppskattade städkostnaden.

Av följande exempel kan vi konstatera att om vi har en högre städkostnad än genomsnittet i EU och mindre mängd skräp än genomsnittet, framstår 100 kr per invånare/år inte som osannolik, se följande exempel:

Av europeiska studier²⁰ framgår att den genomsnittliga städkostnaden inom Europeiska Unionen uppgår till 4000 €/ton, eller ca 40 200 kr. Det kan dock inte uteslutas att kostnaderna i Sverige är något högre än genomsnittet. I tex Tyskland uppgår kostaden till 4829 €/ton eller 48 510 kr/ton²¹.

Genom att applicera de kostnader som uppskattats av INFA Institute i Tyskland på svenska förhållanden (15,5 € per invånare/år), och på en uppskattad nedskräpning i likhet med Norge (2 kg per invånare/år²²) skulle kostnaderna uppgå till nästan exakt 100 kr per invånare och år. Se tabell 4 nedan.

Tabell 4			
Städkostnad ton (INFA) år	Total nedskräpning år (Eunomia/Mepex) ²³	Total städkostnad år	Årlig kostnad per invånare (10,3milj)
48 510 kr (15.5€/3,21 kg)	20 600 ton (2kg x 10,3 milj. inv.)	999 306 000 kr	97,02 kr

²⁰ [Supporting Study to the Single Use Plastics Directive](#)

²¹ 15,5 € /3,21 kg/invånare och år x 1000 kg, se sid 25 VKU [littering Study](#)

²² sid 23, <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1360/m1360.pdf>

²³ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1360/m1360.pdf>

Det blir dock problematiskt när man bara undersöker en mycket begränsad skräppopulation på 0,3 kg per invånare. Då tas ingen hänsyn till den **totala** mängden och **distributionen** av skräp bland befolkningen, som måste omfattas för ett få fram ett representativt resultat. Till exempel behöver man beakta:

- Större nedskräpning i socialt utsatta områden.²⁴
- Att nedskräpning ökar vidspecifika högtider (tex fyrverkeri).²⁵
- Att studentfirande vid terminsstart/terminsslut ökar nedskräpningen.²⁶
- Rester av mat, förpackningar och flaskor i parker etc.²⁷

Samtidigt leder det avgränsade valet av mätpunkter i den aktuella skräpmätningen till att vissa typer av föremål kraftigt överskattas, i synnerhet tuggummi och cigarettfilter som i stor utsträckning kan förväntas hamna på just asfalterade ytor i stadskärnorna.

Som framgår under punkten 3.1 ovan visar studier från andra EU-länder att filter uppgår till 1-2 % av det totala skräpets vikt medan skräpmätningen som används av miljödepartementet pekar på 10,5 % filter i Sverige. Sverige har minst andel rökare i EU. Mätningar visar att ca 7 % av invånarna i Sverige röker i jämförelse med ett europeiskt snitt på 23 %²⁸. Det framstår som osannolikt att Sveriges rökare, som knappt uppgår till en tredjedel av den genomsnittliga andelen rökare i EU, skulle skräpa ned 5 -10 gånger så mycket som rökare i andra medlemsländer.

Om skräpmätningen ska användas för att allokera kostnader måste man också basera den på specifika kostnader kopplat till städning av asfalterade ytor i stadskärnor. Som redogjorts ovan omfattar den aktuella skräpmätningen en begränsad skräppopulation på 0,3 kg/invånare. Det utgör således ca 15 % av den totala mängden skräp om 2 kg per invånare och år, vilket motsvarar 15 kr per invånare och år i uppställningskostnad för de avgränsade områdena i skräpmätningen.

	Total skräpmängd år (100%)	Skräpmätning (15%)
Kvantitet	2 kg/invånare	0,3 kg/invånare
Kostnad	100 kg/invånare	15 kr/invånare

Då miljödepartementet inte har initierat egna djupare analyser hade det varit önskvärt att miljödepartementet åtminstone beaktat Karlstads eller Borås kommuns beräkningar över uppställningskostnader. Borås kommun har lång erfarenhet av åtgärder mot nedskräpning och det är därför inte osannolikt att de också har utvecklat kostnadseffektiva städåtgärder. Miljödepartementet har i stället mer än fördubblat sin uppskattning av totalkostnaden för nedskräpning i sitt förslag, i jämförelse med Borås kommun.

3.3. Nedskräpningsavgiften är en punktskatt

Borås kommun (ca 113 000 invånare²⁹) har uppskattat den totala städkostnaden, inklusive skräp som inte omfattas av författningsförslaget till 45 kr per invånare. Utifrån

²⁴ <https://unt.se/nyheter/ uppsala/stora-skilnader-i-skrap-mellan-uppsalas-omraden-5143132.aspx>

²⁵ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/nedskrapning-fran-raketer-tar-resurser-fran-kommunen>

²⁶ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/kraftig-nedskrapning-efter-studentfest>

²⁷ <https://www.dn.se/sthlm/sa-drabbar-nedskrapningen-stockholm-i-sommar-har-skrapas-det-ner-mest/>

²⁸ <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2240>

²⁹ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/omboras/borasisiffror/snabbasiffrorochfakta.4.461763c21582ce0434bea2e2.html>

miljödepartementets beräkningsmodell, (som JTI ifrågasatt i punkt 3.1 ovan) utgör skräpet från engångsplastsprodukter 80 % av allt skräp vilket med samma modell innebär att Borås stad har en städkostnad på 36 kr/invånare för engångsplastskräp. Miljödepartementets förslag skulle innebära att Borås kommun erhåller en ersättning som **överstiger kommunens faktiska kostnader** med ca 28 kr per invånare, eller **drygt tre miljoner kr per år**.

Den föreslagna modellen för nedskräpningsavgift står därför i direkt konflikt med direktivets lydelse, att endast *nödvändiga kostnader* för *kostnadseffektiva* åtgärder ska täckas. Förslaget är inte heller förenligt med självkostnadsprincipen som innebär att en avgift endast får täcka de faktiska kostnaderna för motprestationen.

JTI har låtit PwC analysera³⁰ förslaget på förordning om nedskräpningsavgift och PwC anser att det finns skäl för att ifrågasätta om miljödepartementets beredningsunderlag är tillräckligt och om nedskräpningsavgiften inte i stället har karaktären av en skatt. PwC lyfter bland annat följande skäl som talar för nedskräpningsavgiften är en skatt:

- Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunens kostnader för uppstädning dvs. den är så hög att den framstår som oskälig i förhållande till motprestationen.
- Även om viss schablonisering kan godtas vid bestämmandet av avgiften innehåller underlaget i form av de mätningar som gjorts på uppdrag av Naturvårdsverket betydande osäkerhetsmoment (vilket också konstateras av utredningen).
- Nedskräpningsavgiften medför en refinansiering av kommunens renhållningsansvar som redan finansieras genom skattemedel och renhållningsavgiften (betydande osäkerhetsmoment vid fördelningen av kostnaderna finns).
- Sambandet mellan betalningen från producenterna och motprestationen är svagt. Detta tydliggörs även genom att återbetalning av oanvända medel sker till Naturvårdsverket och inte till producenterna.

PwC anser att det också kan ifrågasättas om stöd finns i punktskattedirektivet för införande av nedskräpningsavgiften på tobaksvaror med filter. PwC:s slutsats i denna del är att föreslagen avgift inte kan anses uppfylla kravet på att ha ett särskilt ändamål i den mening som avses i artikel 1.2. i punktskattedirektivet.

Mycket talar således för att nedskräpningsavgiftens utformning utgör en skatt i reell bemärkelse och att avgiften därför behöver beslutas av riksdagen. Eftersom riksdagen enligt 8 kap. 3 § RF inte kan delegera normgivningskompetens till regeringen i skattefrågor, är miljödepartementets förslag att utfärda nedskräpningsavgiften i en förordning inte möjligt att genomföra. Om miljödepartementets förslag ändå genomförs, kan bestämmelser om nedskräpningsavgiften komma att åsidosättas av domstol med stöd av 11 kap. 14 § RF.

3.4. Nedskräpningsavgiften riskerar att stå i konflikt med EU-rätten

Enligt artikel 288 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF") ska ett direktiv genomföras av medlemsstaterna på ett sådant sätt att målet med direktivet uppfylls av medlemsstaterna. EU:s rättsakter syftar till att harmonisera lagar och regler för att säkerställa förverkligandet av den inre marknaden och att ta bort eller i vart fall minska de hinder som finns.

³⁰ Bilaga 2 till detta remissvar - PwC:s analys av nedskräpningsavgiften

I en analys³¹ av advokatfirman Cederquist konstateras att EU-kommissionens riktlinjer anses utgöra en integrerad del av engångsplastdirektivet som syftar till att förtydliga innebörden av artikel 8.2-3 samma direktiv. Riktlinjerna kommer därmed att bidra till förståelse för och förtydliganden av hur artikel 8.2-3 är avsedda att tolkas och tillämpas, och ge medlemsstaterna vägledning om hur åtgärderna på bästa sätt kan införas på ett harmoniserat sätt för att uppnå syftet och målet med direktivet.

Om de föreslagna författningarna antas innan EU-kommissionen har publicerat de vägledande riktlinjerna, finns en risk att Sverige inför regler som inte genomför och uppfyller det mål som direktivet eftersträvar på ett korrekt vis. Detta skulle leda till bristande förutsebarhet för de aktörer som åläggs ett nytt och/eller ett utökat producentansvar när de krav som uppställs genom direktivet och kraven enligt svensk lagstiftning inte överensstämmer.

Det försvårar också för internationella aktörer att kunna vidta (interna) relevanta EU-omfattande åtgärder i sin verksamhet när olika länder ställer olika krav. Detta särskilt som regelverket avser att harmonisera och undanröja olikheter bland medlemsstaterna vad gäller producentansvar.

Ytterst finns en risk att Sverige inte anses ha genomfört engångsplastdirektivet på ett korrekt sätt om Sverige agerar alltför fort, och före det att klargöranden har publicerats genom EU-kommissionens riktlinjer. Detta kan riskera att leda till att EU-kommissionen drar Sverige inför EU-domstolen enligt artikel 258 FEUF.

För JTI Sweden,
Sara Sillén
Corporate Affairs Director

Tel: 08 – 456 00 00

Bilagor:

Bilaga 1 - Novus studie om rökarens vanor 2020
Bilaga 2 - PwC:s analys av nedskräpningsavgiften
Bilaga 3 - Analys av advokatfirman Cederquist

³¹ Bilaga 3 till detta remissvar - Analys av advokatfirman Cederquist

CEDERQUIST

JTI Sweden AB
Att: Sara Sillén, Malin Cope

Stockholm den 12 februari 2021

GENOMFÖRANDE AV EU:S ENGÅNGSPLASTDIREKTIV

1. INLEDNING

Cederquist har fått i uppdrag av JTI Sweden AB ("JTI") att analysera miljödepartementets promemoria avseende genomförandet av EU:s engångsplastdirektiv¹ ("Promemorian"). Analysen är inriktad på de förslag som lämnas avseende genomförandet av det utökade producentansvaret för kostnader för uppstädning av avfall (nedskräpningsavgiften) och för medvetandehöjande åtgärder som föreskrivs i artikel 8 EU:s engångsplastdirektiv² ("SUPD") i svensk rätt.

2. SAMMANFATTNING

- Det svenska genomförandet av SUPD:s bestämmelser om ett utökat producentansvar som innebär att ansvaret för kostnader avseende uppstädning av skräp och medvetandehöjande åtgärder läggs på producenten riskerar att inte göras på ett harmoniserat sätt om Europeiska kommissionens (ännu inte publicerade) riktlinjer inte beaktas vid införandet.
- Nedskräpningsavgiftens utformning och beräkning brister i adekvans, beräkningsunderlag, rättssäkerhet och proportionalitet och det saknas väl underbyggd konsekvensanalys för förslaget.
- Naturvårdsverkets behållning av överskottet från nedskräpningsavgiften för att finansiera medvetandehöjande åtgärder är inte fastställd på ett klart och tydligt sätt.
- Det saknas i Promemorian tillräckligt underlag för och utredning av om nedskräpningsavgiften utgör en avgift som regeringen förfogar över.
- Genom förslaget tillförsäkras inte de enskilda producenterna någon motprestation för den avgift de ska betala. Istället ska pengarna enligt förslaget användas för att ta hand om

¹ Miljödepartementet, Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035, December 2020.

² Direktiv 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, EUT L 155, 12.6.2019, s. 1.

nedskräpning i allmänhet och inte specifikt till att städa upp den eller de produkt(er) som den enskilde producenten har ett ansvar för.

3. EU-RÄTTSLIGA ASPEKTER

- Enligt artikel 288 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("**FEUF**") ska ett direktiv genomföras av medlemsstaterna på ett sådant sätt att målet med direktivet uppfylls av medlemsstaterna. EU:s rättsakter syftar till att harmonisera lagar och regler för att säkerställa förverkligandet av den inre marknaden och att ta bort eller i vart fall minska de hinder som finns.
- Enligt artikel 8.4 SUPD ska Europeiska kommissionen ("**Kommissionen**") publicera riktlinjer för de kostnader som producenter åläggs att betala enligt artikel 8.2-3 SUPD. Kommissionens riktlinjer får därmed anses utgöra en integrerad del av SUPD som syftar till att förtydliga innebörden av artikel 8.2-3 SUPD. Riktlinjerna kommer därmed att bidra till förståelse för och förtydliganden av hur artikel 8.2-3 SUPD är avsedda att tolkas och tillämpas, och ge medlemsstaterna vägledning om hur åtgärderna på bästa sätt kan införas på ett harmoniserat sätt för att uppnå syftet och målet med direktivet.
- Om de föreslagna författningarna antas innan Kommissionen har publicerat de vägledande riktlinjerna, finns en risk att Sverige inför regler som inte genomför och uppfyller det mål som direktivet eftersträvar på ett korrekt vis. Istället kommer justeringar i redan antagna, men ännu ej ikraftträdna, författningar krävas om regeringen går vidare med Promemorians förslag till författningar. Detta skulle leda till bristande förutsebarhet för de aktörer som åläggs ett nytt och/eller ett utökat producentansvar när de krav som uppställs genom SUPD och kraven enligt svensk lagstiftning inte överensstämmer och det därför finns en stor risk att ändringar kan förväntas ske kort före ikraftträdandet av de svenska reglerna.
- Det försvårar för internationella aktörer att kunna vidta (interna) relevanta EU-omfattande åtgärder i sin verksamhet när olika länder ställer olika krav och inför reglerna i SUPD tidigare än vad direktivet anger och tidigare än vad resterande medlemsstater gör. Detta särskilt som regelverket avser att harmonisera och undanröja olikheter bland medlemsstaterna vad gäller producentansvar.
- Ytterst finns en risk att Sverige inte anses ha genomfört SUPD på ett korrekt sätt om Sverige agerar alltför fort, före det att klargöranden har publicerats genom Kommissionens riktlinjer. Detta kan riskera att leda till att Kommissionen drar Sverige inför EU-domstolen enligt artikel 258 FEUF.

4. NEDSKRÄPNINGSAVGIFTENS UTFORMNING

- Nedskräpningsavgiften föreslås bestå av en rörlig del och en fast del. Avgiften ska täcka kommunernas kostnad för att städa upp och behandla avfallet från de produkter som omfattas av det utökade producentansvaret. Den rörliga delen av avgiften avses täcka kommunernas kostnader för att städa upp, transportera och behandla avfallet från de produkter som

omfattas av det utökade produktansvaret. Den fasta delen av avgiften avses täcka Naturvårdsverkets administration av nedskräpningsavgiften till kommunerna.

- Enligt artikel 8.4 SUPD ska producenterna stå för nödvändiga kostnader för kostnadseffektiva åtgärder.

4.1 Avsaknad av konsekvensanalys och korrekt beräkningsunderlag

- Av Promemorians förslag följer att producenterna ska tillhandahålla ett insamlingssystem för produkter och genom en nedskräpningsavgift stå kostnaderna för städning av avfallet. Insamlingssystemet och nedskräpningsavgiften utgör två kompletterande åtgärder och ska införas samtidigt den 5 januari 2023, enligt SUPD.
- Av Promemorian framgår att det endast är en svensk kommun, Borås, som mäter kostnaden för nedskräpning. Borås kommuns kostnad är, såvitt vi har kunnat utläsa av Promemorian, den enda säkerställda siffra som finns avseende kostnaderna för uppstädning av nedskräpning i Sverige, varför siffran borde tillmätas stor betydelse vid uppskattning av kostnaden för nedskräpning. Istället för att utgå från den faktiska kostnad som har uppmäts och applicera den på hela landet, har miljödepartementet och Naturvårdsverket istället valt att uppskatta detta till ett högre belopp i beräkningsunderlaget för nedskräpningsavgiften. Miljödepartementet noterar också att uppskattningarna är mycket osäkra.
- Sommaren 2020 genomförde Naturvårdsverket en skräpmätning för att samla in data om vilken typ av avfall som utgör nedskräpning. Resultaten från skräpmätningen utgör det underlag som miljödepartementet använder för att fördela nedskräpningsavgiften mellan olika produktkategorier.
- Utifrån skräpmätningen och miljödepartementets uppskattas av total kostnad fördelas den totala kostnaden per produktkategori. Därefter fördelas kostnaden per produktkategori på de olika producenterna utifrån hur många produkter som producenten har släppt ut på den svenska marknaden under ett år. Kostnaden beräknas således efter vad som utgjort den totala nedskräpningen under skräpmätningen, och inte den typ av produkter som kommunen *faktiskt städar upp*, vilket torde vara det som faktiskt genererar kostnader.
- Mot ovan bakgrund följer att det saknas ett adekvat underlag att använda som utgångspunkt vid beräkning av producenternas nedskräpningsavgift. Vidare saknas det en analys av huruvida den totala kostnad som uppskattats och som producenterna ska täcka faktiskt utgör *nödvändiga* kostnader för *kostnadseffektiva åtgärder*. Avgiften som beräknas utifrån underlaget kan inte anses utgöra de nödvändiga kostnaderna för kostnadseffektiva åtgärder som avses i enlighet med artikel 8.4 SUPD.
- Beräkningen av nedskräpningsavgiften beaktar inte heller att ett insamlingssystem ska införas för avfallet från flera av produkterna. Det måste antas att en del av det avfall som idag utgör nedskräpning kommer att lämnas till de nya insamlingssystemen och att mängden avfall från dessa produkter som idag utgör nedskräpning och ska städas i utomhusmiljöer därmed kommer att minska efter ikraftträdandet av det utökade producentansvaret. Förslaget står därför i strid med den grundläggande proportionalitetsprincipen. Det finns också en risk att förslaget av detta skäl inte är förenligt med kravet i artikel 8.4 SUPD om att kostnaden *inte får överstiga* vad som är *nödvändigt* för att tillhandahålla tjänsten på ett *kostnadseffektivt* sätt.

- Det finns av ovan angivna skäl, anledning att invänta Kommissionens kommande riktlinjer avseende de kostnader som producenterna ska åläggas att täcka för att säkerställa att kostnaden beräknas på avsett sätt, och att ta fram ett bättre underlag för beräkningen innan något beslut om nya regler fattas.

4.2 Bristande rättssäkerhet

- Författningsförslag i enlighet med de som föreslås i Promemorian kommer att leda till en rättsosäkerhet för företag på grund av bristande förutsebarhet och risk för olikbehandling mellan olika producentkategorier. Det är viktigt att de regler som införs i syfte att minska plastartiklar i miljön och bidra till större återvinning införs i avsedd ordning, dvs. samtidigt som ett gemensamt paket med åtgärder.
- Den föreslagna regleringen brister i förutsebarhet, eftersom förslaget inte beaktar att Kommissionen kommer att offentliggöra förtydligande riktlinjer. Detta leder till att Promemorians förslag, om det antas, med stor sannolikhet kan komma att behöva justeras efter det att Kommissionens riktlinjer har publicerats. De företag som genom Promemorians förslag åläggs ett utökat producentansvar riskerar därmed att få än mindre tid på sig att anpassa sig efter en ny nationell ordning och de kostnader som redan har lagts ned för att i god tid anpassa verksamheten efter nuvarande förslag riskerar att ha varit onödiga.
- Den föreslagna regleringen brister även i effektivitet och proportionalitet, eftersom förslaget inte säkerställer att producenterna endast åläggs att täcka nödvändiga kostnader för kostnadseffektiva åtgärder. Producenterna åläggs t.ex. genom förslaget att betala en avgift för uppstädning av deras produkter men garanteras inte en motprestation för avgiften, eftersom kostnaden lika väl kan användas till att städa upp någon annan producentgrupps produkter som utgör nedskräpning. Producenterna riskerar därmed sammantaget att åläggas en större kostnadsbörda än vad som har varit avsett i SUPD.

4.3 Adekvat proportionalitetsbedömning

- Beräkningsmetoden för kostnader för uppstädning av skräp, ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna på ett proportionellt sätt (art. 8.4 SUPD). Det är också en allmän princip att det offentliga ska iaktta proportionalitetsprincipen i sin verksamhet. Det saknas en proportionalitetsbedömning avseende den börda som åläggs företag och huruvida den är proportionerlig, ändamålsenlig samt förenlig med direktivet och näringsfriheten (jfr RF 2 kap. 17 §).
- Företagen åläggs att inrätta och bekosta ett nationellt insamlingssystem och att betala en nedskräpningsavgift till kommunerna. Kommunerna ansvarar för renhållning på allmän plats och platser där allmänheten färdas fritt. Aktörer med producentansvar kan därmed inte själva vidta, och därigenom direkt bekosta kostnadseffektiva renhållningsinsatser för att leva upp till kraven. Producenterna måste istället ersätta kommunen. Kommunens renhållningsansvar innebär inte att allt skräp städas upp utan kommunerna gör en bedömning om vad som utgör en tillräcklig nivå för renhållning.
- Det saknas i Promemorians förslag till nya regler kriterier för hur det ska fastställas vad som utgör en *nödvändig* kostnad och *kostnadseffektiva åtgärder*. Producenterna riskerar således

att åläggas en större ekonomisk börda än avsett och bekosta även andra uppställningsåtgärder än just i relation till det avfall som producenterna inom en viss produktkategori ska ansvara för. Producenterna bör tillförsäkras verktyg och möjlighet att säkerställa att endast nödvändiga och kostnadseffektiva åtgärder som leder till mindre skräp av deras produkter har bekostats.

5. MEDVETANDEHÖJANDE ÅTGÄRDER

- I såväl SUPD som i Promemorians förslag till förordning om nedskräpningsavgift, åläggs producenterna att bekosta medvetandehöjande åtgärder³.
- Enligt förslaget till förslag till förordning om nedskräpningsavgift ska,⁴ ett eventuellt överskott från nedskräpningsavgiften användas för medvetandehöjande åtgärder, som ska vidtas av Naturvårdsverket eller av den som Naturvårdsverket ger i uppdrag att sprida sådan information.
- Detta är inte förenligt med utkastet till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror portionssnus och filter där producenterna åläggs ansvaret att vidta medvetandehöjande åtgärder och sprida information till konsumenterna.⁵ Detta ansvar åläggs samtliga producenter av plastprodukter för engångsbruk enligt Promemorians förslag.
- Det framgår av art. 8.4 SUPD att kostnader för medvetandehöjande åtgärder ska fastställas klart och tydligt och att det är kostnadseffektiva åtgärder som ska ersättas. Om kostnaden fastställs till vad som utgör "överskottet" i fråga om regeringens felberäkning avseende nedskräpningsavgiften kan regeringen inte sägas ha fastställt kostnaden för de medvetandehöjande åtgärderna på ett klart och tydligt sätt. Därtill kan inte ett överskott från nedskräpningsavgiften, som beror på en för hög beräkning av kostnaden, anses korrelera mot en kostnadstäckning för medvetandehöjande åtgärder. Någon sådan beräkning till grund för avgiftsuttaget i denna del saknas helt eftersom uttaget beror på en felräkning avseende nedskräpningsavgiften. Den föreslagna ordningen är inte förenlig med proportionalitetsprincipen, jfr 5 § förvaltningslagen.
- Dessutom kan det ifrågasättas om det är nödvändigt och förenligt med SUPD att ta ut en avgift från producenterna för medvetandehöjande åtgärder, när producenterna redan åläggs ett ansvar att sprida sådan information. Av artikel 8.4 SUPD framgår tydligt att kostnaderna som ska täckas och som avser bl.a. kostnader för medvetandehöjande åtgärder och uppställning, *inte får* överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverkets informationsspridning torde inte vara nödvändig, då producenterna åläggs ansvaret (och kostnaden) att sprida information. Avgiften i form av användning av överskottet är därför oförenlig med SUPD.
- Promemorian innehåller ett förslag till ändring i 27 kap. 4 § miljöbalken, vilket ger kommunen möjlighet att meddela föreskrifter om renhållningsavgift som även kan omfatta kostnader för medvetandehöjande åtgärder. Det kan ifrågasättas om denna ordning är proportionerlig, att

³ Se artikel 8.3 och artikel 10 SUPD samt 36 § i förslag till förordning om nedskräpningsavgift och Promemorian, s. 133

⁴ 36 § i förslag till förordning om nedskräpningsavgift och Promemorian, s. 133.

⁵ 37 § förslaget till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror portionssnus och filter.

både kommuner och Naturvårdsverket ska kunna kräva att producenter står för deras kostnader att vidta medvetandehöjande åtgärder. Om en kommun skulle besluta om en sådan avgift, vore den avgiften oförenlig med direktivet på de grunder som anförts ovan om att kostnaderna för att vidta medvetandehöjande åtgärder inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att utföra tjänsten på ett kostnadseffektivt sätt.

6. FÖRESKRIFTER FÖR AVGIFTER

- Enligt Promemorian utgör nedskräpningsavgiften en avgift av det skälet att den tas ut för att täcka den kostnad en myndighet har för att utföra en viss tjänst, dvs. det finns ett krav på motprestation från myndigheten som ska motsvara kostnaden för tjänsten.
- En avgift faller inom regeringens kompetensområde om den erläggs frivilligt som ersättning för en motprestation. Om den enskilde är tvingad, antingen rättsligt eller faktiskt, att betala avgiften faller avgiften inom riksdagens kompetensområde och kräver då lagstöd. Avgifter kan delegeras till regeringen med angivande av vilka principer som ska beaktas vid beräkningen av avgiften.⁶ Förslaget till förändringar i miljöbalken avseende delegering från riksdagen till regeringen innehåller inget förslag till sådana bestämmelser. Det kan därför ifrågasättas om regeringen kommer att ha befogenhet att utförda föreskrifter om avgifter på det sätt som framgår av förslagen till förordningar.
- Vad gäller kravet så uppfylls detta inte sett till de enskilda producenterna som avgiften riktar sig till. De enskilda producenterna tillförsäkras inte någon motprestation, utan pengarna som producenterna ska betala enligt förslaget ska användas för att ta hand om nedskräpning i allmänhet och inte specifikt till att städa upp den eller de produkt(er) som producenten har ett ansvar för.

⁶ Se Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter, s. 50 och Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 218 f.