

Remissyttrande från JTI Sweden AB om Naturvårdsverkets hemställan om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter och förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Diarienummer KN2023/03710

Stockholm 27 oktober 2023

Om JTI Sweden AB

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

Inledning

JTI Sweden tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter. JTI Sweden begränsar sitt remissvar till förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Sammanfattning

Remissvaret kan sammanfattas som följer.

- JTI Sweden *avstyrker* Naturvårdsverkets hemställan om ändring av förordningens 10 och 28 §§. JTI Sweden *avstyrker* också Naturvårdsverkets förslag om ändring av förordningens 13 §.
- JTI Sweden menar att regeringen bör ta tillfället i akt att ändra förordningen så att en korrekt produktavgift kan beräknas. Beräkningsmodellen har brister som gör en proportionerlig och transparent beräkning av avgiften omöjlig.
- Baserat på förordningen har Naturvårdsverket remitterat en föreskrift som inte får tillämpas. Detta beror både på att Naturvårdsverket inte har följt det bemyndigande som dagens förordning meddelar, men framför allt på grund av hur förordningen är utformad.
- Om regeringen inte anser att man har möjlighet att ändra förordningen bör ärendet genomgå riksdagsberedning eftersom dagens produktavgift i flera hänseenden har karaktären av en skatt snarare än en avgift. Endast riksdagen har rätt att besluta om skatter.

I detta remissvar och de bifogade dokumenten redogörs för de problem som finns med dagens förordning och Naturvårdsverkets föreskrift, samt vilka ändringar som behöver föras för att en korrekt avgift ska kunna beräknas. Om inte regeringen finner en lösning på dessa problem och en avgift liknandes nu aktuellt föreskriftsutkast utfärdas anser JTI att den inte får tillämpas. För det fall att avgifter baserade på dagens förordning utfärdas finns därför risk att berörda parter bestrider ansvar.

Slutligen noterar JTI Sweden att remissen av hemställan sker samtidigt som Naturvårdsverkets remiss av föreskriften om produktavgiftens storlek. Det kan uppfattas som förvirrande, eftersom Naturvårdsverket genom hemställan försöker legitimera delar av myndighetens beredning i efterhand (mer om detta nedan).

Bilagor

Följande dokument bilägges remissvaret och återfinns i slutet av detta dokument:

- Advokatfirman Cederquist: Rättslig analys av bestämning av produktavgiftens storlek.
- PwC: Implementering av engångsplastdirektivet – har produktavgiften karaktären av en skatt?
- Europeiska Kommissionens förslag på riktlinjer om kriterier för fastställandet av kostnader kopplade till uppstädning av engångsplastprodukter.

Dagens förordning är ett tydligt exempel på överimplementering av EU-direktiv

Inledningsvis vill JTI Sweden påminna regeringen om beredningen av nedskräpningsavgifterna och särskilt riksdagsbehandlingen av den tidigare regeringens proposition *Producentansvar och straffansvar för nedskräpning*. Propositionen bestod av ett antal ändringar i Miljöbalken genom vilka

regeringen bemyndigades implementera engångsplastdirektivet, däribland nedskräpningsavgifter, i förordningar och föreskrifter. Det framgick inte av propositionen vad den dåvarande regeringen faktiskt avsåg implementera. Riksdagsmajoriteten ansåg det lämpligast att delegera detta till regeringen då viss flexibilitet ansågs nödvändig.

Mot bakgrund av den kraftigt kritiserade departementspromemorian som låg till grund för propositionen – och ett antal mer eller mindre vaga löften från den dåvarande miljöministern – valde delar av oppositionen (Moderaterna, Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna) att reservera sig mot regeringens förslag. Oppositionen reserverade sig mot den föreslagna beräkningsmetoden av nedskräpningsavgiften och konstaterade att den ”är mycket problematisk och framstår som en överimplementering av engångsplastdirektivet”¹. Det stod tydligt att den dåvarande regeringens beredningsunderlag skulle innebära en överimplementering av direktivet. Det ska också noteras att Centerpartiet lämnade ett särskilt yttrande där partiet motsatte sig en överimplementering.

I all praktisk mening överimplementerade den förra regeringen därefter direktivet, särskilt avseende beräkningsmetoden för nedskräpningsavgifter.

JTI Sweden välkomnar därför att regeringen har valt att öppna för ytterligare ändringar i förordningen. Regeringen har nu en möjlighet att korrigera en del av den överimplementering som skedde i samband med ärendets ursprungliga beredning.

Naturvårdsverkets hemställan om ändring i förordningen om nedskräpningsavgifter

PwC konstaterar att de ändringar Naturvårdsverket föreslår ytterligare försvagar kopplingen mellan kommunernas kostnader och nedskräpningsavgiften. Enligt hemställan vill Naturvårdsverket att förordningen ska ändras så att en kommun ska behöva rapportera alla kostnader för nedskräpning på de platser som kommunen har renhållningsansvar för, inte bara de som är kopplade till nedskräpningsavgiften. Förordningen är redan idag för vagt och otydligt formulerad vad gäller vilka kostnader för städning som ska rapporteras och hur. Detta illustreras med tydlighet av den mängd olika sätt som de enskilda kommunerna rapporterar kostnader. Kommunerna har redovisat kostnader på ett mycket varierat sätt och det saknas underlag för att bedöma vad det är som driver kostnaderna. Den föreslagna ändringen skulle göra att rapporteringskraven blev ännu otydligare.

Naturvårdsverket har också hemställt om att verket inte ska behöva göra en samhällsekonomisk analys när kommunernas kostnader fastställs och det bedöms om dessa är för höga, utan enbart en rimlighetsbedömning. En samhällsekonomisk analys är ett viktigt verktyg för att bedöma vilka kostnader som är motiverade och kostnadseffektiva. En sådan analys bör inte ersättas av en skönmässig rimlighetsbedömning av Naturvårdsverket, då varken staten eller producenterna skulle få ett tillräckligt gott underlag för beslutsfattande.

Naturvårdsverkets metod för att utifrån de av kommunerna rapporterade kostnaderna bedöma vilka kostnader som ska grunda nedskräpningsavgiften är bristfällig, står inte i överensstämmelse med direktivet och bör inte ligga till grund för uttag av produktavgiften.

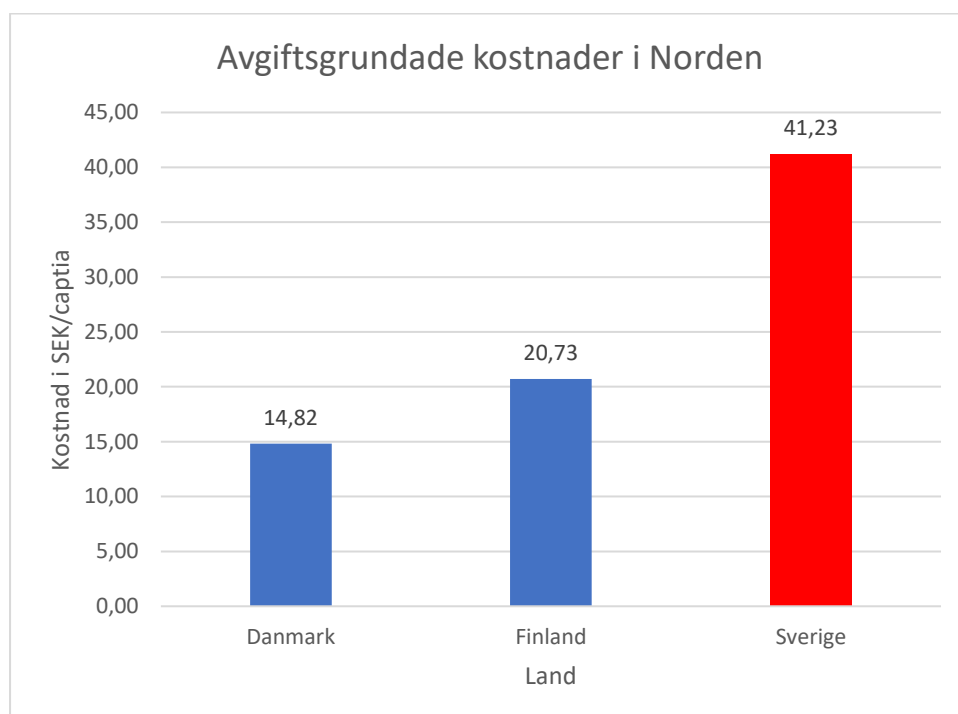
JTI Sweden *avstyrker* därför förslagen i Naturvårdsverkets hemställan.

¹ Kommittémotion 2020/21:4089 yrkande 1. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/producentansvar-och-straffansvar-for-nedskrapning_H901MJU4/html/#_Toc82691292

Den föreslagna produktavgiften är extremt hög ur internationellt perspektiv

Jämfört med de nordiska grannländer som fastställt nedskräpningsavgifter avviker Sverige kraftigt på flera olika sätt.

För det första är de totala uppstädningarkostnaderna extremt höga. I Danmark fastställdes kostnaderna för den första avgiften till cirka 14,8 kr (9,63 DKK)². Den finska kostnaden för nedskräpning fastställdes till cirka 19,6 kr (1,7 euro) per invånare³. Baserat på kommunernas inrapporterade kostnader har Naturvårdsverket kommit fram till att de avgiftsgrundande kostnaderna i Sverige uppgår till cirka 429 miljoner kronor, vilket ger en kostnad per capita för uppstädning om 41,2 kronor per capita. Det innebär att svenska kommuner bedöms ha mellan 200 och 280 procent högre kostnader per capita för att städa upp engångsplastprodukter jämfört med sina grannländers motsvarigheter. Skillnaden är uppseendeväckande. Allt tyder på att dagens förordning har givit upphov till en felaktig beräkning av de totala uppstädningarkostnaderna.



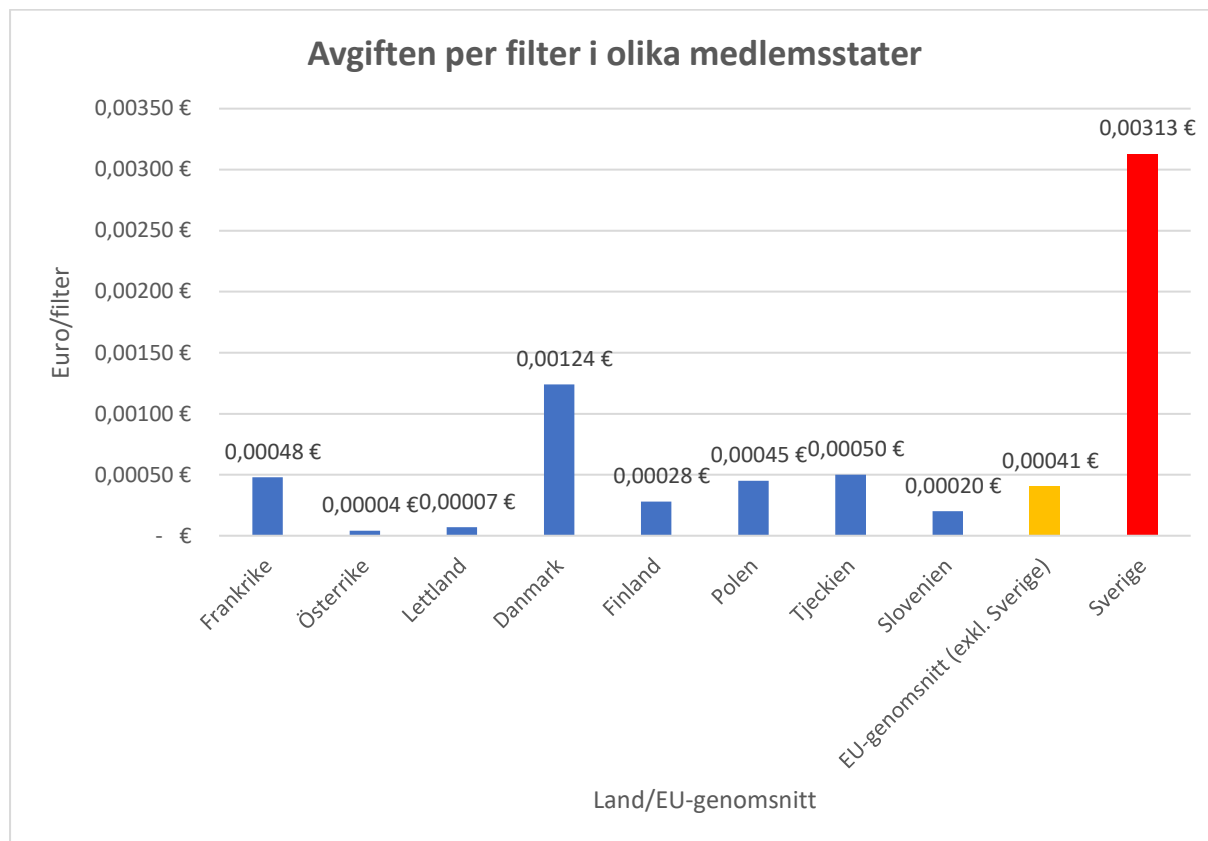
Figur 1: Jämförelse av totala uppstädningarkostnader per capita i Finland, Danmark och Sverige. Källor i fotnoterna.

Till följd av den metod som används för att fördela kostnaderna i Sverige får filter bära en oproportionerlig del av bördan för att uppbära de förutnämnda kostnaderna eftersom cirka 45,5% av de funna föremålen enligt den nationella skräpmätningen är filter eller tobaksvaror med filter. Att använda antal föremål i stället för det insamlade skräpets vikt som utgångspunkt är i sig oproportionerligt och leder till att nedskräpningsavgiften för filter överstiger den faktiska kostnaden. Vi återkommer till detta senare i texten. Jämfört med andra länder skulle filterproducenterna betala cirka 200 miljoner kronor i nedskräpningsavgift år 2024 enligt Naturvårdsverkets

² Enligt NIRAS, 2020: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/09/978-87-7038-231-1.pdf>. Beräknat enligt växelkurs den 11 oktober 2023.

³ Enligt Statsrådets förordning om ersättningar som producenter av vissa plastprodukter ska betala till kommunerna (29.12.2022/1320): <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2022/20221320>. Beräknat enligt växelkurs den 11 oktober 2023.

konsekvensbedömning, baserat på uppgifter om antal utsläppta produkter på marknaden år 2022 och nedskräpningen år 2023. Med en föreslagen avgift om 3,72 öre per filter ligger Sverige mer än dubbelt så högt som Danmark, mer än 11 gånger så högt som Finland och nära åtta gånger över det aktuella EU-genomsnittet. Figuren nedan illustrerar skillnaderna mellan länderna uttryckt i euro per det rapporterade antalet filter i respektive land.



Figur 2: Nedskräpningsavgifter per filter i olika medlemsstater i euro. Flera medlemsstaters avgifter i bilden (bland annat Danmark) omfattar inte bara uppstädning utan också insamling. Insamling regleras separat i Sverige och tillkommer utöver produktavgiften. Belgien har TRIS-notifierat en reglering som bland annat omfattar en skatt för nedskräpning. Eftersom den belgiska regleringen föreskriver just en skatt och inte en avgift inkluderas den ej ovan.

Vi går nedan igenom de problem som regeringen måste lösa i samband med remitteringen av Naturvårdsverkets hemställan.

Produktavgiften har karaktären av en skatt

JTI har låtit PwC analysera Naturvårdsverkets förslag på föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek. PwC anser att det finns skäl att ifrågasätta om beredningsunderlaget är tillräckligt och om nedskräpningsavgiften inte i stället har karaktären av en skatt. PwC lyfter bland annat följande skäl för detta:

- Motprestationen som kommunen utför (uppstädning) i utbyte mot att producenterna betalar avgifterna är *kollektiv* och inte *individuell* eftersom uppstädning kommer hela samhället och inte bara producenterna till nytta. Tillsammans med nedanstående synpunkter talar detta för att produktavgiften liknar en skatt.
- Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunens kostnader för uppstädning, det vill säga att den är så hög att den framstår som oskälig i förhållande till motprestationen.

- Kostnaderna ska i princip fastställas utifrån självkostnadsprincipen, vilket inte görs.
- Även om viss schablonisering kan godtas vid bestämmandet av avgiften innehåller underlaget i form av de mätningar som gjorts av Naturvårdsverket och hur kommunerna redovisat kostnader betydande osäkerhetsmoment. Detta konstateras också av Ramboll i den metod de utvecklat åt Naturvårdsverket.
- Nedskräpningsavgiften medför en refinansiering av kommunens renhållningsansvar som redan finansieras genom skattemedel och renhållningsavgiften.
- Sambandet mellan betalningen från producenterna, den som orsakar nedskräpningen och motprestationen är svagt.

Ovanstående synpunkter gör det klart att bristerna i förordningen inte kan korrigeras genom de ändringar som Naturvårdsverket föreslår. Det krävs genomgripande ändringar i dagens förordning för att en avgift ska kunna fastställas.

PwC drar också slutsatsen att införandet av en nedskräpningsavgift på tobaksvaror med filter kan strida mot punktskattedirektivet. 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 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. Den föreslagna avgiften kan inte anses uppfylla kravet på att ha ett särskilt ändamål i den mening som avses i punktskattedirektivets artikel 1.2.

Den föreslagna produktavgiften motsvarar inte de faktiska uppstädningskostnaderna

JTI Sweden har vid upprepade tillfällen påtalat för regeringen och Naturvårdsverket att förordningens beräkningsmodell riskerar att leda till avgifter som överstiger de faktiska uppstädningskostnaderna för engångsplastprodukter, särskilt filter och tobaksvaror med filter. Mycket riktigt har så blivit fallet. Tobaksvaror med filters andel av de totala intäkterna från produktavgiften är nästan 87 % (sidan 17 i konsekvensutredning om fastställande av produktavgiftens storlek), trots att dess andel i de preliminära resultaten från den nationella skräpmätningen är cirka 45%. Naturvårdsverket har kommit fram till denna siffra utifrån en nationell skräpmätning, hur kommuner har redovisat kostnader samt en bedömning av dessa kostnader. Hänsyn har inte tagits till vad som driver kostnader för uppstädning av tobaksvaror med filter. Framför allt fördelas de uppskattade kostnaderna på *antalet* identifierade produkter i den nationella skräpmätningen – i stället för det konventionella måttet *vikt*.

Även om en viss schablonisering ofta är nödvändig vid bestämmande av avgift måste avgiften utformas så att den 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. Om en avgift klart överstiger statens (i detta fall kommunernas) kostnader ankommer det på riksdagen att fatta beslut om avgiften, eftersom den har karaktären av en skatt. Förordningens 13 § kan sägas

ange att ett samhällsekonomiskt motiverat pris ska sättas på nedskräpningen med vilket de rapporterade kostnaderna ska jämföras. Naturvårdsverket har i stället agerat tvärtom genom att utgå från de schabloner kommunen använder och sedan bedömt huruvida de är för höga.

Metoden för att uppskatta kommunernas kostnader är godtycklig och bristfällig. Kommunerna har inte fått tydliga instruktioner om vilka kostnader som ska redovisas. Det leder till en avsaknad av enhetlighet i rapporteringen där vissa kostnader rapporteras olika, ibland ingår och ibland saknas. I den metod som utvecklats av Ramboll till stöd för Naturvårdsverkets bedömning saknas bra mått på kommuneffektivitet och ambition i nedskräpningsarbetet.

Metoden för att bedöma kostnader är så pass bristfällig att den klart och tydligt lett till att för höga kostnader allokeras till tobaksvaror med filter, vilket leder till att avgiften klart överstiger kommunernas kostnader. Naturvårdsverket har, som både Cederquist och PwC konstaterar, inte följt bemyndigandet eftersom en samhällsekonomisk analys inte genomförts. Man har till synes inte gjort en rimlighetsbedömning av den typ myndigheten föreslår i hemställan. Bedömningen benämns inte som så i det remitterade underlaget.

Metoden i de nationella skräpmätningarna är inte lämplig för att uppskatta kostnader för uppstädningen av nedskräpat engångsplast eller för att fördela kostnader. Som redan konstaterats är avgiften för filter anmärkningsvärt hög jämfört med Sveriges grannländer. Både de totala kostnader som kommunerna redovisat och avgiften för filter och tobaksvaror med filter särskiljer sig. Det råder stor osäkerhet kring kommunernas redovisade kostnader och bedömningen av dessa kostnader. Metoden som används i de nationella skräpmätningarna mäter det som skräpats ned i stället för det som städats upp utan hänsyn till att studera vad som driver kostnader, vilket oftast är avfallets vikt och inte antalet föremål.

Slutligen bör något sägas om metodernas koppling till direktivets artikel 8. Producenterna har, i motsats till vad som föreskrivs i direktivet, inte varit delaktiga i fastställandet av de avgiftsgrundande kostnaderna. I stället har producenterna fått ta del av underlaget i samband med remissen av föreskrifterna. Av direktivet framgår också att beräkningsmetoden också ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna för uppstädning av skräp på ett proportionellt sätt. Inget av detta kan sägas gälla för den svenska implementeringen.

Av ovanstående anledningar är den avgift för filter och tobaksvaror med filter som Naturvårdsverket kommit fram till klart högre än kommunernas kostnader.

Beräkningen av avgiften är oproportionell

Förvisso har varje medlemsstat implementerat direktivet på olika sätt, men direktivets artikel 8 är tydlig om vilka kostnader som producenter ska täcka, hur kostnaderna ska begränsas samt att kostnaderna ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer och på ett proportionellt sätt. Användandet av *antal* som enhet i stället för det i avfallssammanhang mer konventionella måttet *vikt* är avgörande för att underminera proportionaliteten i den förra regeringens implementering av direktivet i Sverige.

Enligt artikel 8.4 i engångsplastdirektivet ska kostnaden för uppstädning, dvs. nedskräpningsavgiften, fastställas på ett proportionerligt sätt. Detta innebär att fler aspekter än endast antalet av ett visst föremål bör ingå i beräkningen av nedskräpningsavgiften för en enskild produkt. En sådan tolkning vinner även visst stöd i 13 § 3 p, det vill säga den samhällsekonomiska analys som Naturvårdsverket *inte* har genomfört. Förordningen anger att det ska göras en samhällsekonomisk analys för att bedöma om kostnaderna blir för höga, bland annat utifrån uppnådd miljö- och samhällsnytta.

För att produktavgiften ska anses vara proportionerligt fastställd, med beaktande av miljö- och samhällsnytta, behöver även mängden plast per engångsartikel beaktas eftersom även den efterföljande behandlingen av avfallet ska ingå i kostnaden. Exempelvis torde mängden plast i en större plastflaska kosta mer att ta hand om än en fimp. Om endast antalet nedskräpade föremål ligger till grund för beräkningen av produktavgiften kan avgiften omöjligen anses vara proportionerligt fastställd.

Produktavgiftens storlek ska enligt 12 § i förordningen baseras på kommunens kostnader. Eftersom 13 § uppställer krav på att en samhällsanalys kring miljö- och samhällsnytta samt kostnadseffektivitet ska ingå vid fastställandet av kommunernas kostnad ska även andra aspekter än antalet föremål beaktas vid Naturvårdsverkets fastställande av produktavgiftens storlek.

Produktavgiftens storlek kan antas bli oproportionerligt fastställd om inte samtliga parametrar, enligt 12 och 13 §§ Förordningen, som tillsammans ska utgöra produktavgiftens totala bas, beaktas. Av den konsekvensanalys som Naturvårdsverket har tagit fram kan vi konstatera att detta inte har skett. Om förordningen ändras så att Naturvårdsverket tillåts göra en vagt definierad rimlighetsbedömning minskar sannolikheten att rätt parametrar beaktas. Genom en viktad fördelning av produktavgiften till den produktkategori som har återfunnits i störst antal under skräpmätningen utan att beakta hur mycket plast dessa produkter innehåller kan inte produktavgiften anses vara proportionerligt bestämd.

Naturvårdsverkets föreskrift får inte tillämpas

JTI Sweden har låtit advokatfirman Cederquist analysera Naturvårdsverkets föreslagna föreskrift om fastställande av produktavgiftens storlek från ett rättsligt perspektiv och särskilt om föreskriften med tillhörande konsekvensutredning är förenlig med det bemyndigandet som Naturvårdsverket ges i förordningen. Detta har föranletts av att Naturvårdsverkets preliminära förslag sticker ut på ett extremt sätt jämfört med alla jämförbara länder. Avgifterna för filter är nästan 8 gånger – 800 % – så höga som snittet i EU (se figur 2). Sammanfattningsvis kom Cederquist fram till följande:

- Enligt förordningen ska Naturvårdsverket fastställa produktavgiftens storlek utifrån de parametrar och bedömningsgrunder som framgår av förordningen, bland annat utifrån en samhällsekonomisk analys. Naturvårdsverket har inte följt dessa parametrar vid beräkningarna för att fastställa produktavgiften.
- Naturvårdsverkets föreskrift har således inte tagits fram i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har givits av regeringen genom förordningen. Föreskrifter som tas fram utan stöd i bemyndigande får inte tillämpas.
- Av remissunderlaget framgår att den föreslagna produktavgiften ännu är preliminär. Det finns därmed en risk att de kommentarer som inkommer från remissinstanserna inte kommer att avse den slutliga produktavgiften och dess beräkning. Därtill är det baserat på remissunderlaget inte möjligt att på ett klart och tydligt sätt följa hur Naturvårdsverket har kommit fram till de föreslagna (preliminära) produktavgifterna.

Utöver det bör också följande nämnas:

- Efter att Naturvårdsverket publicerat förslag till föreskrift har myndigheten på begäran utlämnat information om ovanstående metod, men producenterna har – till skillnad från i

flera andra medlemsstater – inte beretts utrymme att delta i metodutvecklingen eller i fastställandet av kostnader⁴. Därmed har myndigheten inte uppfyllt kraven i direktivet.

- Naturvårdsverket gör förenklade antaganden om prissättning och övervältring av kostnader för filter tobaksprodukter med filter. Naturvårdsverket antar utan vidare att avgiften kommer att föras över till konsumenter utan någon större ekonomisk påverkan på vare sig producent, handel eller slutkonsument. Detta är ett svepande antagande baserat på uträkningar om avgiftens andel av priset på ett paket cigaretter. Naturvårdsverkets konsekvensanalys baseras på skriftliga frågor som skickats till producenter där de bad producenterna uppge konkurrenskänslig information om prissättning. Naturligtvis var ingen av producenterna av tobaksvaror med filter beredda att besvara sådana frågor i offentliga sammanhang.

Till följd av ovanstående menar vi att Naturvårdsverkets föreskrifter inte får tillämpas.

Hur behöver förordningen ändras för att avgifterna ska motsvara de faktiska uppställningskostnaderna?

För att öka proportionaliteten i de avgifter som ska betalas år 2024 är det enklast att justera beräkningsmodellen i 12 § från "antal" till "vikt" av samma anledningar som angivits ovan. Att korrigera detta är den enskilt viktigaste åtgärd som regeringen kan vidta för att säkerställa en någorlunda proportionell beräkning av produktavgiftens storlek. Vikt bör användas vid två moment i beräkningen:

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

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

Regeringen bör även se över redovisningen och fastställandet av kommunernas kostnader. För att kunna göra detta bör regeringen invänta färdigställandet av Kommissionens riktlinjer om kriterier för fastställandet av kostnader kopplade till uppställning av engångsplastprodukter. Det torde anses vara av större betydelse att en korrekt produktavgift kan fastställas trots att det innebär viss tidsutdräkt, än att en inkorrekt beredd avgift (eller skatt) införs enligt ursprunglig tidsplan.

I det fall att regeringen inte anser att man kan genomföra ovanstående ändringar – och att man därmed anser att avgiften bör fastställas som förordningen idag föreskriver – bör ärendet lämnas över till riksdagen för att fatta beslut, eftersom dagens modell leder till en avgift med karaktären av en skatt och därmed strider mot regeringsformen. Om inte regeringen finner en lösning på dessa problem och en avgift liknandes nu aktuellt utkast utfärdas anser JTI att den inte får tillämpas. För

⁴ Deltagarna i Naturvårdsverkets referensgrupp fick inkomma med synpunkter på metodvalet för nationell skräpmätning. Detta gjordes sannolikt mest av formalitetsskäl eftersom de metoden i all väsentlighet redan var beslutad i förordningen.

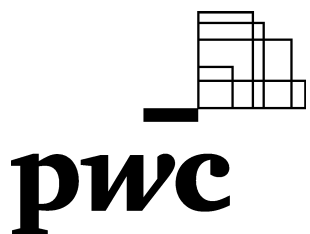
det fall att Naturvårdsverket ändå går vidare med utkastet finns därför risk att berörda parter bestrider ansvar.

För JTI Sweden,
Jakob Ljungman
Corporate Affairs Manager
Email: jakob.ljungman@jti.com
Tel: 08-456 00 00



JTI

Implementering av engångsplastdirektivet -
har produktavgiften karaktären av en skatt?



Sammanfattning

Inledning



Regeringen har remitterat Naturvårdsverkets hemställan om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Naturvårdsverket har även remitterat nya föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek. Nedskräpningsavgifterna består av två delar, en rörlig produktavgift (dvs. en avgift per engångsplastprodukt som ingår) och en fast årsavgift. För år 2024 ska en producent enligt förslaget betala en produktavgift med 3,72 öre för varje tobaksvara med filter. Årsavgiften behandlas inte i detta dokument varför hänvisningar till nedskräpningsavgift ska förstås som produktavgift.

PwC har fått i uppdrag att undersöka de två förslagen som träffar JTI Sweden AB ur grundlags-, förfarande och sakperspektiv. Det ska särskilt granskas om förslaget till förordning om produktavgiften kan anses ha karaktären av en skatt.

Sammanfattning

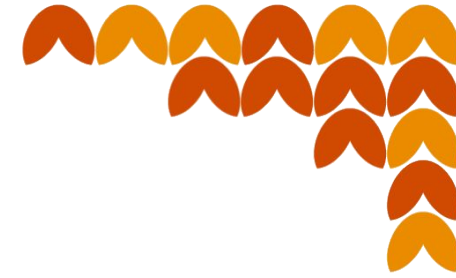
Skatt eller avgift?

Undersökningen av frågan om gränsdragningen mellan avgift och skatt i lagstiftningspraxis har bl.a. visat att redan Grundlagsberedningen konstaterade att gränsen mellan vad som är skatt och vad som är avgift är oskarp, men detta ansågs vara acceptabelt eftersom det ankommer på riksdagen att göra gränsdragningen.

I nu aktuellt ärende har riksdagen fråntagits denna möjlighet, då regeringen har antagit förordningen utan att ha fått befogenheten delegerad till sig. Inte heller Lagrådet har kunnat uttala sig om frågan skatt/avgift. En analys av förordningen om nedskräpningsavgifter i förhållande till uttalandena som finns i lagstiftningspraxis kring gränsdragningen mellan avgift och skatt visar enligt vår uppfattning att det finns skäl för att ifrågasätta om beredningsunderlaget är tillräckligt och om produktavgiften inte i stället har karaktären av en skatt. Detta skulle innebära att beslut om påförande av avgiften kan behöva fattas av riksdagen i form av lag, med föregående lagrådsgranskning, istället för som förslaget som förordning beslutad av regeringen. En förnyad beredning med remittering av skattepromemoria, lagrådsgranskning, proposition och riksdagsbehandling skulle även göra att de formella bristerna ur förfarande- och normhierarkiperspektiv som lyfts i detta dokument, skulle åtgärdas.

Det kan till att börja med konstateras att den omständigheten att motprestationen som kommunen utför (städning) i utbyte mot att producenterna betalar de aktuella avgifterna inte är individuell utan kollektiv. Med kollektiv motprestation menas att nyttan av uppstädning inte enbart kommer producenten av tobaksvaror med filter till del, utan även samhället i stort. 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 pålogen som en avgift. De andra skälen som talar för att det är fråga om en

Skatt eller avgift? forts.



- Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunens kostnader för uppstädning dvs. den är så hög att den framstår som oskälig i förhållande till motprestationen.
- Kostnaderna ska i princip fastställas utifrån självkostnadsprincipen, vilket inte görs.
- Även om viss schablonisering kan godtas vid bestämmandet av avgiften innehåller underlaget i form av de mätningar som gjorts av Naturvårdsverket och hur kommunerna redovisat kostnader betydande osäkerhetsmoment, vilket också konstateras av Ramboll.
- Nedskräpningsavgiften medför en refinansiering av kommunens renhållningsansvar som redan finansieras genom skattemedel och renhållningsavgiften.
- Sambandet mellan betalningen från producenterna, den som orsakar nedskräpningen och motprestationen (städningen) är svagt.

Om en penningprestation syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationers eller personers beteende talar detta för att den inte bör betraktas som en avgift utan istället som en punktskatt eller någon annan statsrättslig inkomst. Det kan konstateras att direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och främja övergången till en cirkulär ekonomi. 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 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 bör betraktas som en skatt snarare än som en avgift.

Vår slutsats är att det redan på konstitutionella grunder finns skäl att anse att nedskräpningsavgiftens karaktär av skatt överväger och att det i vart fall finns starka skäl att låta riksdagen, efter vederbörlig prövning i konstitutionsutskottet, besluta om normgivningsmakten ska delegeras till regeringen.



De föreslagna ändringarna skulle ytterligare försvaga kopplingen mellan kommunernas kostnad och nedskräpningsavgiften

Enligt hemställan vill Naturvårdsverket att förordningen ska ändras så att en kommun ska behöva rapportera alla kostnader för nedskräpning på de platser som kommunen har renhållningsansvar för, inte bara de som är kopplade till nedskräpningsavgiften. Förordningen är redan idag för vagt och otydligt formulerad vad gäller vilka kostnader för städning som ska rapporteras och hur. Detta illustreras med tydlighet av den mängd olika sätt som de enskilda kommunerna rapporterar kostnader. Den föreslagna ändringen skulle göra att rapporteringskraven blev ännu otydligare. Naturvårdsverket har också hemställt om att verket inte ska behöva göra en samhällsekonomisk analys när kommunernas kostnader fastställs och det bedöms om dessa är för höga, utan enbart en rimlighetsbedömning. En samhällsekonomisk analys är ett viktigt verktyg för att bedöma vilka kostnader som är motiverade och kostnadseffektiva. En sådan analys bör inte ersättas av en skönsässig rimlighetsbedömning av Naturvårdsverket, då varken staten eller producenterna skulle få ett tillräckligt gott underlag för beslutsfattande. Kommunerna har redovisat kostnader på ett mycket varierat sätt och det saknas underlag för att bedöma vad det är som driver kostnaderna.

Naturvårdsverkets metod för att utifrån de av kommunerna rapporterade kostnaderna bedöma vilka kostnader som ska grunda nedskräpningsavgiften är bristfällig, står inte i överensstämmelse med direktivet och bör inte ligga till grund för uttag av produktavgiften.

Naturvårdsverket har inte följt gällande ordning för att fastställa nedskräpningsavgiften

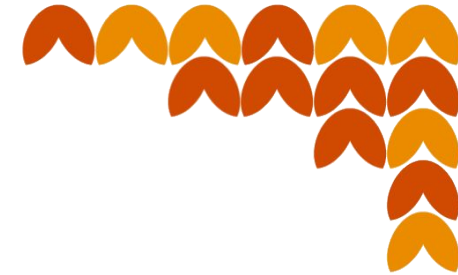
Naturvårdsverket har inte följt regelverket när en bedömning görs om kommunernas kostnader varit för höga. En samhällsekonomisk analys har inte gjorts, utan bara en uppskattning. Naturvårdsverket har inte heller följt gällande förordning eller engångsplastdirektivet. Naturvårdsverket har blandat ihop sin roll som tillämpande förvaltningsmyndighet med den normgivningskompetens myndigheten har utifrån vederbörligen delegerade befogenheter, varför det finns formella brister i förfarandet. Dessa brister bör föranleda en förnyad beredning.

Nedskräpningsavgiften torde vara otillåten enligt punktskattedirektivet

Det kan ifrågasättas om stöd finns i punktskattedirektivet för införande av nedskräpningsavgiften på tobaksvaror med filter. Vår 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. Avgiften bör mot denna bakgrund inte vara tillåten enligt punktskattedirektivet.

Remitterad förordning och föreskrift

Ändring i förordning om nedskräpningsavgifter



1. Aktuella förordningar

1.1 Bakgrund förordning om nedskräpningsavgifter

Syftet med förordningen är att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsprodukter i utomhusmiljöer genom att producenterna tar det ekonomiska ansvaret för hantering av avfall som skräpats ned och för spridning av information om nedskräpning.

10 § i förordningen har följande lydelse.

Produktavgiften ska täcka kostnaderna för att

1. städa upp de engångsprodukter som avses i 8 § 1-4, 6-8, 10 och 11 som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning,
2. transportera bort och behandla det avfall som städats upp,
3. administrera och planera den verksamhet som avses i 1 och 2,
4. samla in och rapportera uppgifter som ska lämnas enligt denna förordning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen, och
5. sprida information för att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter.

Enligt 14 § förordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek, beräknad enligt 12 och 13 §§ samma förordning.

Av 12 § andra stycket i förordningen framgår att produktavgiftens storlek ska bestämmas genom att kommunernas kostnader ska fördelas utifrån den andel varje produktkategori utgör av totalt antal föremål som uppmätts i skräpmätning. Därefter ska kostnaden per produktkategori fördelas på varje enskild produkt inom produktkategorin genom att kostnaden delas med det totala antalet produkter i produktkategorin som släppts ut på den svenska marknaden under föregående kalenderår.

I 13 § i förordningen anges följande.

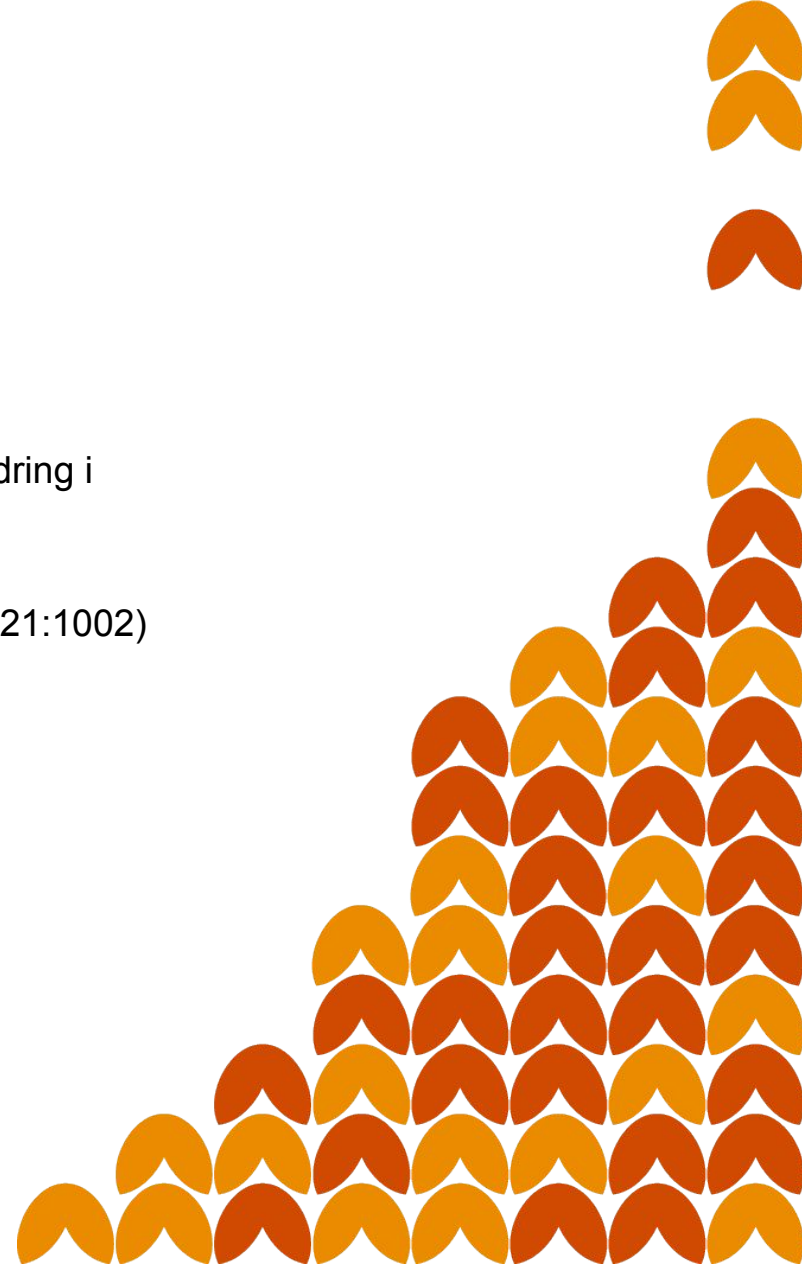
Kommunernas kostnader ska fastställas utifrån

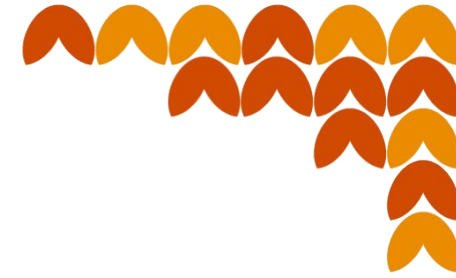
1. den andel av de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 1 som utgörs av kostnader för de engångsprodukter som avses i 8 § 1-4, 6-8, 10 och 11, beräknat utifrån dessa produktkategoriers andel av antalet föremål som totalt skräpats ned enligt den skräpmätning som ska utföras enligt 31 §,
2. de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 2, och
3. en samhällsekonomisk analys som utförs av Naturvårdsverket där en bedömning görs av om kostnaderna enligt 1 och 2 är för höga
 - a) i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta, och
 - b) utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat enligt 28 §.

1.2 Bakgrund - förordning om nedskräpningsavgifter

Regeringen har den 26 juli 2023 remitterat Naturvårdsverkets hemställan om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Naturvårdsverket hemställer bl.a. om ändringar i 13 och 28 §§ i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.





Ändringar i 28 §

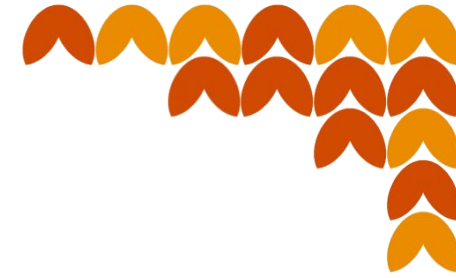
När det gäller 28 § anger Naturvårdsverket följande. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 28 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras till följande:

En kommun ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket redovisa

1. de kostnader som kommunen har haft föregående år för att städa upp avfall som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning,
2. de kostnader som kommunen har haft föregående år för ~~att: verksamhet: som avses i 10 § 2-5,~~
 - a) *transportera bort och behandla det avfall som avses i 1*
 - b) *administrera och planera den verksamhet som avses i 1*
 - c) *samla in och rapportera uppgifter som ska lämnas enligt denna förordning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen, och*
 - d) *sprida information för att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter, och*
3. en uppskattning av vikten i kilogram på de fimpar som städats upp.

Som skäl till ändringen anges bl.a. följande.

Enligt 28 § 1 ska en kommun redovisa de kostnader som den har haft för att städa upp avfall som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Naturvårdsverket har således uppfattat att avsikten med bestämmelsen har varit att kommunerna ska rapportera, inte bara för uppstädning av de engångsprodukter som de aktuella producenterna ska betala för, utan för sin verksamhet kopplat till uppstädning av det avfall som skräpas ned enligt p.1. Trots detta så hänvisar 28 § 2 till 10 §, där syftet alltså är produktavgiften och en mycket snävare omfattning. Naturvårdsverket antar att det har blivit en felskrivning eller felaktig hänvisning i förordningen och vill att förordningen ändras på så vis att kommunen ska redovisa de kostnader den haft för transport och behandling av det avfall som avses i 1.

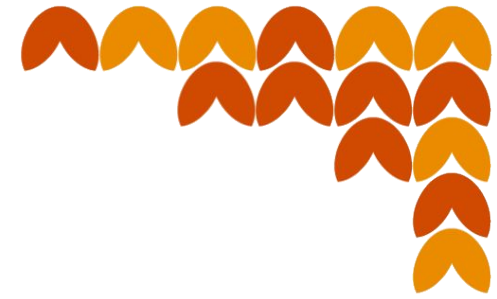


Ändringar i 13 §

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 13 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras till följande:

Kommunernas kostnader ska fastställas utifrån

1. den andel av de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 1 som utgörs av kostnader för de engångsprodukter som avses i 8 § 1–4, 5– 8, 10 och 11, beräknat utifrån dessa produktkategoriernas andel av antalet föremål som totalt skräpats ned enligt den skräpmätning som ska utföras enligt 31§,
2. de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 2, och
3. *Naturvårdsverkets bedömning av om kommunernas kostnader enligt 1 och 2 är rimliga. en samhällsekonomisk analys som utförs av Naturvårdsverket där en bedömning görs av om kostnaderna enligt 1 och 2 är för höga a) i relation till uppnådd miljö och samhällsnytta, och b) utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat enligt 28 §.*



Som skäl till att Naturvårdsverket inte vill göra en samhällsekonomisk analys anges sammanfattningsvis följande.



En samhällsekonomisk analys kräver tillgång till mycket data för att det ska vara möjligt att kvantifiera och värdera nyttor och kostnader. Miljö- och samhällsnytta uppskattas framför allt genom värderingsstudier som uppskattar nyttan av uppstädning i monetära termer. Det kan göras genom att värdera vad samhället är villigt att betala för en minskad nedskräpning. Sådana studier är få och samhällets betalningsvilja förväntas dessutom skilja sig åt mellan olika kommuner och mellan olika områden i kommunen. Naturvårdsverkets bedömning är att en analys av kostnadseffektivitet inte heller går att göra baserat på de underlag kommunen enligt förordningen ska rapportera.

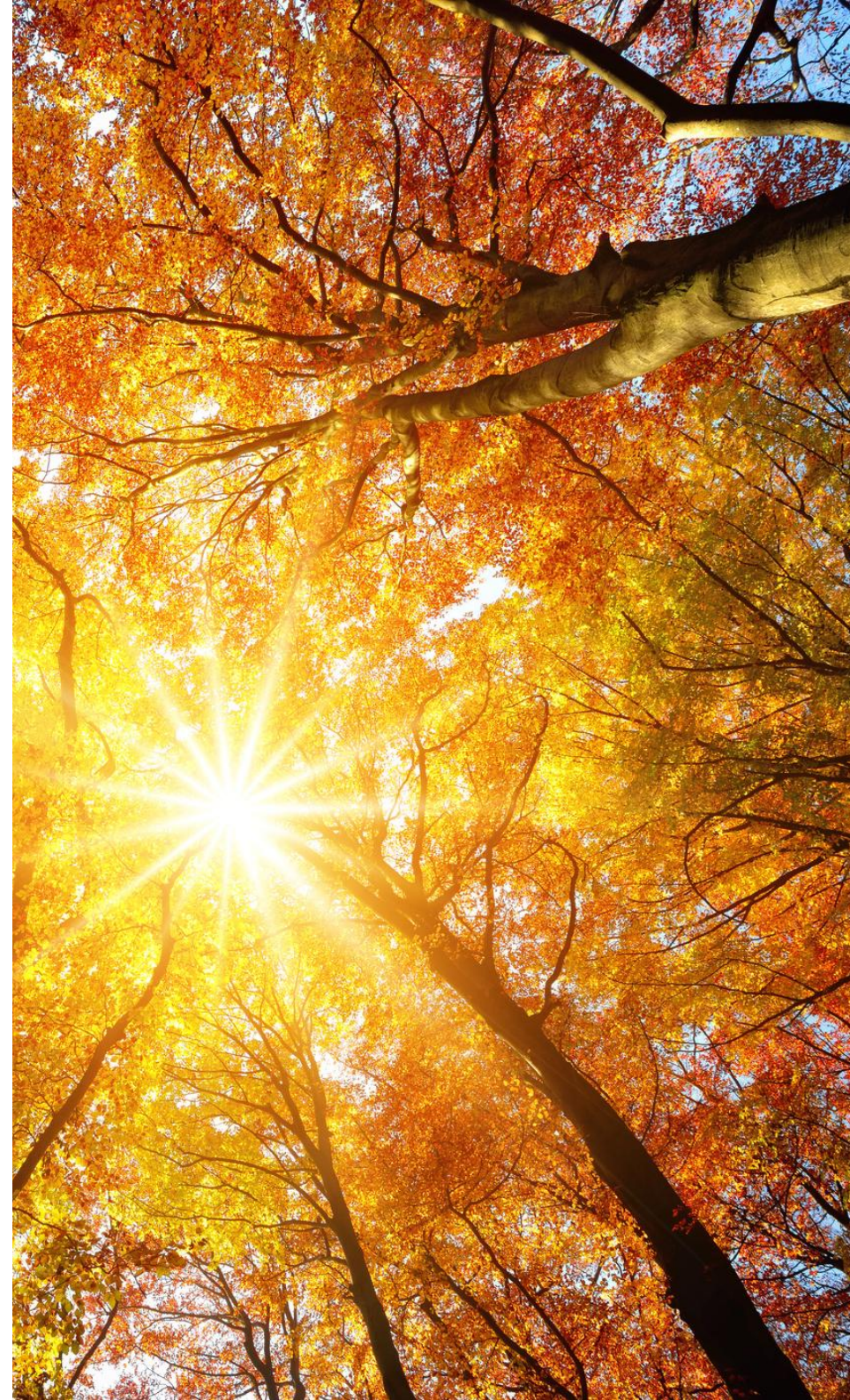
Eftersom Naturvårdsverkets bedömning är att en samhällsekonomisk analys inte kommer att ge svar på om kommunernas kostnader är för höga föreslår Naturvårdsverket istället att det görs en mer övergripande bedömning av om kommunernas redovisade kostnader är rimliga.

Nya föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om produktavgiftens storlek enligt 14 § förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. För år 2024 ska en producent betala en produktavgift med 3,72 öre för varje tobaksvara med filter. Förslaget har remitterats till den 30 oktober 2023. Naturvårdsverket anger följande.

Produktavgiften ska betalas av producenter för vissa engångsplastprodukter och är en del av nedskräpningsavgifterna. Beräkningen baseras på uppgifter om kommunernas kostnader för hantering av nedskräpning, resultat från skräpmätningar och uppgifter om antal produkter som släppts ut på den svenska marknaden. De produktavgifter som producenterna betalar ska sedan fördelas till kommunerna som ersättning för deras arbete med nedskräpning för dessa engångsplastprodukter.

Naturvårdsverket har gjort en konsekvensutredning om förslaget där bl.a. följande anges vad beräkningen av produktavgiftens storlek. Kommunerna har inrapporterat städkostnader som uppgår till nästan 483 MSEK. Därefter har Naturvårdsverket fastställt kommunernas kostnader utifrån en rad olika parametrar som anges framgå av 10, 13 och 28 §§ i nedskräpningsförordningen. Naturvårdsverket gör sedan en bedömning av om kostnaderna är för höga i den verksamhet som kommunerna redovisat. Kommunernas fastställda kostnader för år 2023 blev enligt denna metod nästan 430 MSEK. Utifrån resultaten i en nationell skräpmätning kan sedan andelen för respektive nedskräpade engångsplastprodukter uppskattas. Det anges att fimpars (dvs. tobaksvaror med filter) andel är 45,5 % av totalen. Kostnaden fördelas sedan på antalet produkter som är satta på den svenska marknaden.



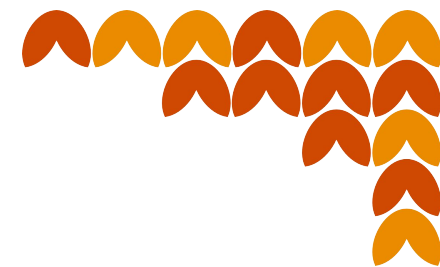
Aktuella frågor

1. Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift?
2. Bör produktavgiften fastställas ske genom lag eller förordning?
3. Följer metoden för att beräkna produktavgiftens storlek lagstiftningen?
4. Visar metoden att produktavgiften motsvarar kostnaderna för nedskräpning eller har produktavgiften blivit för hög ?
5. Finns det stöd i punktskattedirektivet för införande av nedskräpningsavgiften på tobaksvaror med filter?



Normgivningsprocessen

Normgivningsprocessen



3. Något om normgivning

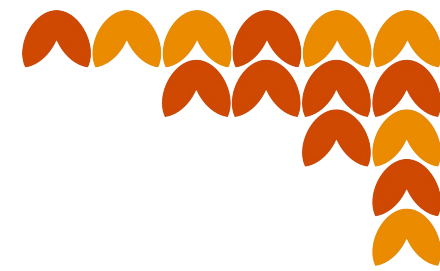
Grunden för produktavgiften fastställs i förordning, vilket aktualiserar frågan om betydelsen och skillnaden mellan normgivning genom lag eller förordning.

Av regeringsformen (RF) 8 kap. 1 § framgår att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning.

Riksdagen har dock också möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela olika föreskrifter. Riksdagens bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter ges i lag och regeringens föreskrifter med stöd av sådana bemyndiganden måste alltid meddelas genom förordning. Det kan då i detta sammanhang konstateras att bestämmelserna om att en producent ska betala en avgift kan meddelas av regeringen med stöd av 15 kap. 12 § miljöbalken.

Enligt miljöbalken 15 kap 12 § 2 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning, eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen. Det är således denna bestämmelse som utgör den legala grunden för att regeringen har bemyndigande från riksdagen att införa en förordning som innebär att producenter ska betala nedskräpningsavgift.

Det kan noteras att regeringen inte får gå utöver bemyndigandet, dvs att produktavgifterna ska täcka det allmännas kostnader, när förordningen utformas.



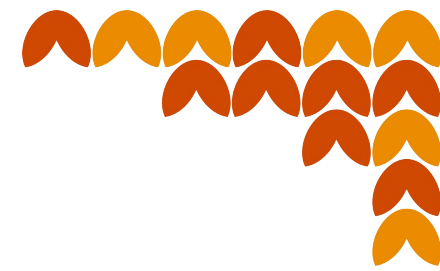
Normgivningsprocessen (forts.)

3.1 Lag eller förordning

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Denna bestämmelse omfattar både skatter och belastande (betungande) avgifter, dvs. sådana avgifter som innebär skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket 1 RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3 RF. Föreskrifterna får dock inte avse skatter. Föreskrifterna om skatt är således generellt undantagna från delegering.

För att avgöra om en viss fråga kan delegeras från riksdagen till regeringen måste man således först avgöra om det är fråga om skatt, belastande (betungande) avgifter eller frivilliga avgifter. Det kan också här tilläggas att valet av benämningen på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen. Socialavgifterna är t.ex. skatter även om de betecknas som avgifter. Det man i stället får göra är att utreda om karaktären av den aktuella pålagan gör att den är att betrakta som en avgift eller skatt.

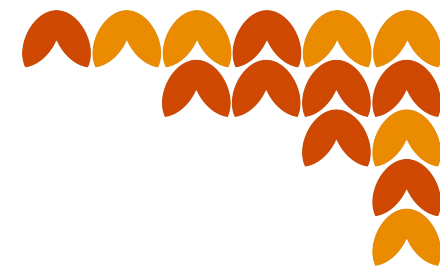


Normgivningsprocessen (forts.)

3.2 Normgivningsprocessen för förordningar

Som det har nämnts ovan beslutas således förordningar av regeringen och detta sker utan riksdagen tillfrågas. Det är enbart i vissa mycket speciella fall som riksdagen blir formellt inblandad i ärenden avseende förordningar. Det enda fallet för detta i praktiken är när regeringen enligt lag måste underställa riksdagen förordningar, exempelvis förordningar med stöd av den s.k. Covid-19-lagen.

Förordningar, precis som alla andra regeringsbeslut, behöver ett s.k. beredningsunderlag. Beredningsunderlaget ska, utöver gemensam beredning mellan departementen i Regeringskansliet, då även remitteras. Riksdagen är dock aldrig en remissinstans. Förordningar granskas inte av lagrådet utan det normala efter remittering är att regeringen fattar ett regeringsbeslut och förordningen utfärdas.



Normgivningsprocessen (forts.)

4. Kan uttag av produktavgift beslutas genom förordning?

För att kunna avgöra om införande av produktavgifter kan beslutas genom förordning eller inte, är det nödvändigt att avgöra om produktavgiften är en avgift eller en skatt

4.1 Skatt, belastande (betungande) avgift eller frivillig avgift?

En skatt karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation.

Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Med avgift anses således i RF i första hand en penningprestation för vilken det allmänna lämnar ett specificerat vederlag. Vidare brukar man föra hit penningprestationer som tas i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga (t ex tidigare avgifter inom jordbruk och fiske).

I fråga om gränsen mellan avgifter som faller under det primära lagområdet och andra avgifter (frivilliga avgifter) gäller till en början att till den förra kategorin hör avgifter som det inte utgör någon direkt motprestation för, förutsatt att pålagan inte i själva verket utgör en skatt, t ex prisregleringsavgifter, jaktvårdsavgift. Om det utgör en motprestation, beror avgörandet främst på huruvida "den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften" (prop. 1973:90 s. 28).

De belastande avgifter som faller under det primära lagområdet (dvs. där det är riksdagen som ska besluta om avgiften genom lag) kan dock också vara med direkt motprestation (t ex avgift för lagfart, pass eller körkort) eller utan någon direkt motprestation (t ex prisregleringsavgifter, jaktvårdsavgift och avgifter från bankerna som bidrag till Finansinspektionens verksamhet).

Lagstiftningsprocessen

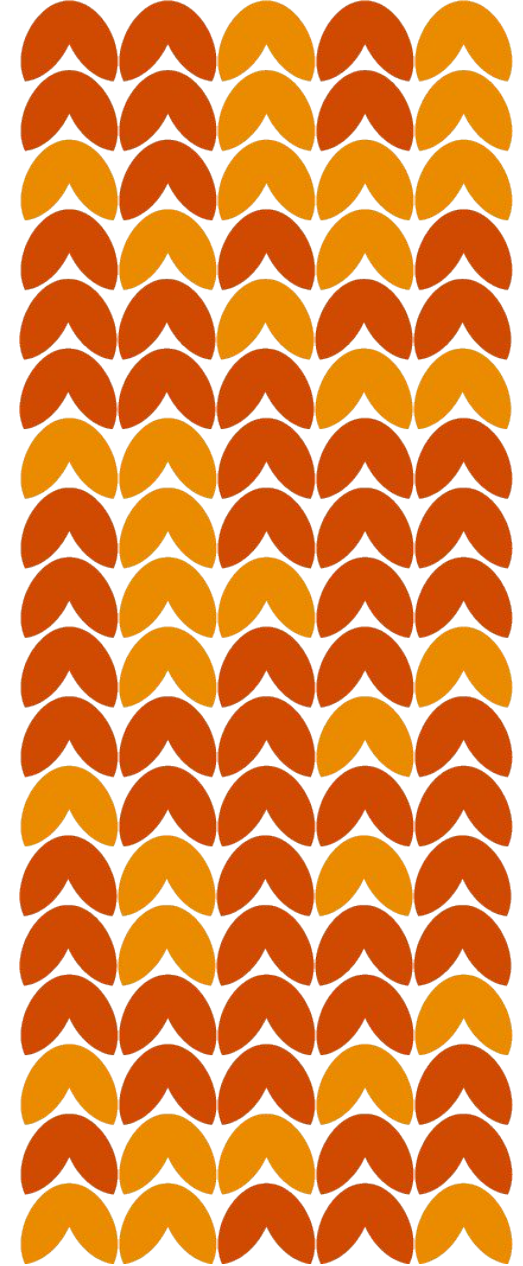


Exempel på statliga avgifter som faller under regeringens restkompetens (dvs. där riksdagen kan delegera beslutanderätten till regeringen) är avgifter för register i statistikbearbetningar, inträdesavgifter till museér m.m.

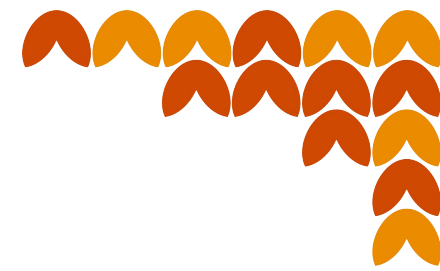
Vad gäller de s.k. frivilliga avgifterna har följande uttalats i förarbetena (prop. 1973:90 s. 218):

När avgiften inom ett visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När däremot avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde. Detta utesluter inte att viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringen kompetensområde, om nämligen andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag.

Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör således betraktas som en helhet. Till avgifter som på denna grund bör anses falla inom regeringens kompetensområde torde vara att hänföra många av de avgifter som f.n. bestäms av regeringen eller av myndighet under regeringen, såsom taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s.k. uppdragsmyndigheter.



Skatt eller avgift?

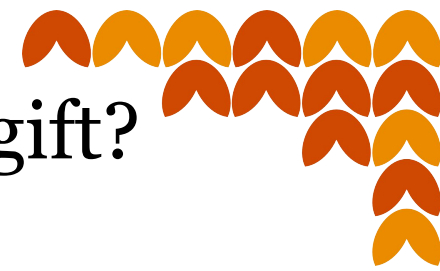


Har nedskräpningsavgiften karaktären av skatt eller avgift?

De belopp som betalas in enligt förevarande förslag skall, frånsatt kostnaderna för administrationen, *årligen tillgodoföras kollektivet av betalande* (egen kurs.). Lagrådet anser att det får godtas att pålagan betecknas som avgift (prop.1989/90:141).

I enlighet med det som anfördes inledningsvis kan det således konstateras att avgifter som betalas in av producenterna till Naturvårdsverket därefter omfördelas till kommunerna och att för det fall att frågan om återbetalning av avgifterna aktualiseras, sker detta till Naturvårdsverket. De avgifter som inte tas i anspråk för Naturvårdsverkets eller kommunernas verksamhet ska därefter enligt förslaget användas för att sprida information m.m. Förfarandet är visserligen i enlighet med engångsplastdirektivet, men det kan diskuteras hur detta påverkar karaktären av nedskräpningsavgiften som pålaga (skatt/avgift). Detta eftersom återbetalning inte till någon del sker till producenterna så kan det diskuteras om nedskräpningsavgiften får karaktären av en skatt, jfr vad som anförts ovan om miljöavgift

Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift?



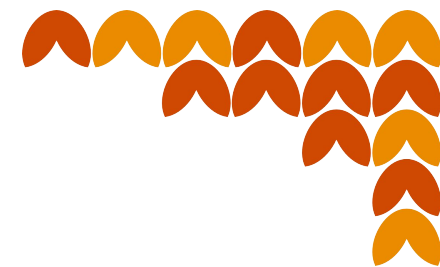
4. Promemorians syn på om nedskräpningsavgiften har karaktären av skatt eller avgift

Som det har nämnts ovan finns det således ett antal kriterier som är vägledande för att avgöra om det är fråga om skatter som beslutas av riksdagen genom lag, eller om det är fråga om avgifter som kan beslutas av regeringen genom förordning.

I promemorian från miljödepartementet “Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035” som var underlag för nedskräpningsavgifterna (däribland produktavgiften) diskuterar utredningen varför avgift har valts i stället för skatt. I huvudsak anføres följande som argument för beslutet att reglera nedskräpningskostnaden som avgift i stället för skatt (s. 143 *Varför avgift i stället för skatt?*):

1. Skillnaden mellan skatt och en avgift är generellt sett att en avgift tas ut för att täcka den kostnad en myndighet har för att utföra en viss tjänst. Skatt går till statskassan utan krav på direkt motprestation från statens sida.
2. Enligt engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att producenterna täcker kostnaderna för att städa upp avfallet. Det kan ske antingen genom att de själva utför städningen eller genom att de betalar vad städningen kostar. 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 enligt direktivet.
3. Kommunens motprestation är alltså att de utför själva städningen. Syftet med avgiften är inte i första hand att skydda människors hälsa och miljön även om det bör bli en positiv bieffekt i slutändan och är skälet till att man infört krav på producenterna i direktivet. Nedskräpningsavgiften avser således att täcka de kostnader som kommunerna har för att städa upp avfallet och som producenterna ska ansvara för. Kommunerna får inte använda medlen från nedskräpningsavgiften till annat än att städa upp skräp från de produktkategorier som omfattas av avgiften.
4. Nedskräpningsavgiften kan jämföras med renhållningsavgiften.

Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift? (forts.)



Nedan följer en diskussion om utformningen av den föreslagna nedskräpningsavgiften mot ett antal i förarbetena uttryckta kriterier vid bedömningen av om avgift eller skatt föreligger.

4.2.1 Penningprestation för en särskild motprestation från det allmänna?

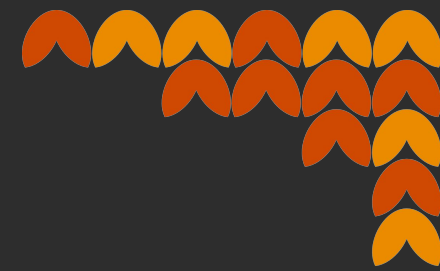
Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna anses vara det primära kännetecknet för en avgift i förhållande till skatt.

Motprestationen ska också som regel vara tydligt sammanlänkad med den prestation eller tjänst som annars den som betalar avgiften skulle utföra.

Den aktuella förordningen innebär således att det är producenterna som står för penningtransaktionen (produktavgiften) för den motprestation i form av städning som kommunerna utför. Motprestationen som kommunen utför är dock inte individuell utan kollektiv i den meningen att städningen som kommunen utför kommer tillgodo hela samhället i stort och inte bara producenterna.

Att motprestationen är kollektiv och inte individuell kan i sig vara en sådan omständighet som talar för att det är fråga om skatt och inte avgift. I förslaget till ändring av livsmedelslagen skulle t ex 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.

Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift? (forts.)



Lagrådet uttalade följande:

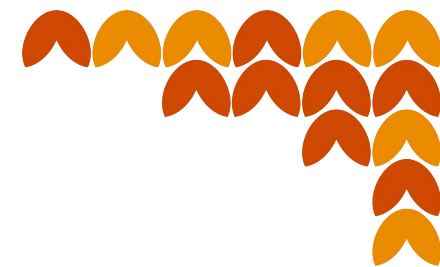
Av förarbetena framgår inte i vilka andra fall det kan vara motiverat att frångå huvudprincipen att en avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag. Det är dock enligt Lagrådets mening tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett, bortsett från prisregleringsavgifter 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.).

Det ovan sagda leder till slutsatsen att den omständigheten att motprestationen som kommunen utför inte är individuell utan kollektiv inte är helt oproblematiske. Omständigheten kan snarare, särskilt med beaktande av andra omständigheter som redogörs för nedan, tala för att pålagan som har karaktären av skatt snarare än avgift. Detta innebär då att det är riksdagen som får fatta beslut om avgiften i lagform, vilket i sin tur innebär att det saknas delegationsmöjlighet för regeringen att besluta om pålagan i en förordning.

Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift? (forts.)

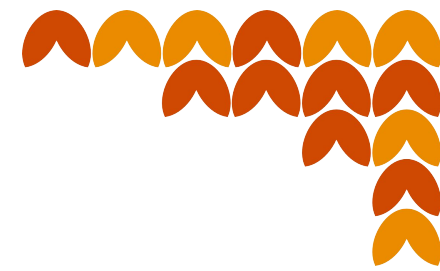


4.2.2 Bristande koppling mellan producenternas penningprestation för en särskild motprestation från det allmänna?

När det gäller gränsdragningsfrågan skatt/avgift kan det inledningsvis noteras att det brister i koppling mellan den som orsakar kostnaden (dvs. konsumenten som skräpar ned) och producenten som bär kostnaden. Vi vill här vara tydliga med att vi inte ifrågasätter att det finns ett producentansvar utifrån engångsplastdirektivet som kan utformas som en pålaga, utan bara formen för pålagan som skatt eller avgift.

I 15:12 p.2 miljöbalken anges att för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning, eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen. Den koppling som åstadkoms i lagform är alltså begränsad till att täcka det allmännas kostnader. I den mån avgiften överstiger kostnaderna saknas alltså kausalitet mellan nedskräparen och producenten, vilket bör medföra bedömningen att karaktären av skatt överväger.

Har produktavgiften karaktären av skatt eller avgift? (forts.)



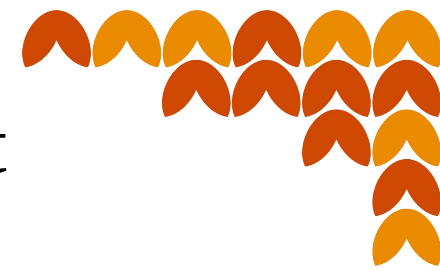
4.2.3 Nya uttalanden från Lagrådet om konstitutionella krav

Lagrådet har nyligen (2023-01-30) i lagstiftningsärendet om lag om skatt på överintäkter från el varit tydligt med att regeringsformen måste följas även om Sverige på grund av EU-rättslig sekundärrätt – som inte EU-rättsligt utgör skatt eller har antagits med enhällighet – måste anta bestämmelser om pålagor för enskilda. Lagrådet uttalade att systemet med ett obligatoriskt tak för marknadsintäkter, för svenskt vidkommande, inte kan karaktäriseras som något annat än uttag av statlig skatt (jfr prop. 1973:90 s. 213). Det följer av 1 kap. 4 § andra stycket och 9 kap. 1 § regeringsformen att riksdagen beslutar om skatter till staten.

Lagrådet förde (2022-11-10) motsvarande resonemang i lagstiftningsärendet om det EU-rättsliga s.k. solidaritetsbidraget och uttalade att detta är en skatt från ett svenskt konstitutionellt perspektiv. Lagrådet uttalade vidare att för att säkerställa att de grundläggande krav på skattelagstiftning som uppställs i Sverige är uppfyllda och för att ha en heltäckande reglering på plats, är det därför nödvändigt att det införs en ny lag.

Vi menar att dessa uttalanden har bäring på nedskräpningsavgifterna och bör föranleda bedömningen karaktären av skatt överväger och att fastställanden av produktavgiften inte kan delegeras till regeringen och göras i förordningsform.

Kostnaderna för produktavgiften
överstiger klart statens/kommunens
kostnader



Kostnaderna för produktavgiften överstiger klart statens/kommunens kostnader

4.2.4 Produktavgiften överstiger klart statens/kommunens kostnader

Inledning

Tobaksvaror med filters andel av de totala intäkterna från produktavgiften är nästan 87 % (sidan 17 i konsekvensutredning om fastställande av produktavgiftens storlek), trots att dess andel, beräknat på volym, i skräpmätningen endast är 45 % (s. 7). Naturvårdsverket har kommit fram till denna siffra utifrån en nationell skräpmätning, hur kommuner har redovisat kostnader samt en uppskattning av dessa. Hänsyn har inte tagits till vad som driver kostnader för uppstädning av tobaksvaror med filter. En bedömning har inte heller gjorts av om volym och inte vikt är ett lämpligt mått för att bedöma vad som driver kostnaderna. Naturvårdsverket konstaterar bara helt kort att produktavgiften för tobaksvaror med filter och filter för tobaksvaror är högre än för andra engångsplastprodukter på grund av deras förekomst i nedskräpningssammanhang (s.20).

Schablonisering måste stå i rimlig proportion till kostnaderna

Av den statsrättsliga definitionen för avgift som anges i lagstiftningspraxis framgår att avgifterna ska täcka statens kostnader (helt eller delvis) för motprestationen och får således inte sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde som motprestationen från det allmänna har. Vidare uttalade Författningsutredningen att en avgift inte kan sättas så högt att den framstår som oskälig i jämförelse med motprestationen - framför allt på de områden där det allmänna har monopolställning - och att medborgarna ofta kan stå i en sådan tvångssituation att han måste betala en avgift. Där detta var uppenbart förelåg enligt utredningen i själva verket en skatt (SOU 1963:16 s. 366). Det har utöver detta i förarbetena uttalats att det ankommer på riksdagen att besluta om avgifter där intäkterna klart överstiger statens kostnader. Detta innebär således att det i sådant fall var fråga om skatt.

Det ovan sagda innebär enkelt uttryckt att även om en viss schablonisering ofta är nödvändig vid bestämmande av avgift måste avgiften utformas så att den 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.

Produktavgiften överstiger klart statens/kommunens kostnader (forts.)



Grunden för avgiften är otydlig

Avgiften för filter/tobaksvaror med filter är anmärkningsvärt hög, särskilt jämfört med andra medlemsstaters pålagor. Pålagan är mer än tre gånger så hög som den i Danmark, som idag har EU:s högsta fastslagna nedskräpningsavgift.

Det finns flera anledningar till att Naturvårdsverket i sina förslag till föreskrifter har kommit fram till en hög avgift. Huvudorsaken är en bristfälligt formulerad förordning, som inte föreskriver en detaljerad och enhetlig metod för att beräkna hur stora kostnaderna ska vara.

Därtill råder det stor osäkerhet kring hur Naturvårdsverket själva har kommit fram till de föreslagna avgiftsnivåerna. Grunden för avgiften är mycket otydlig, eftersom det råder hög osäkerhet kring de kostnader som kommunerna redovisat och hur Naturvårdsverket bedömt dessa kostnader. Metoden för skräpmätningar som tagits fram studerar bara nedskräpade föremål i antal utan att ta hänsyn till vad det är som driver kostnader. Kopplingen mellan de relevanta uppställningskostnaderna (som producenterna ska bekosta enligt engångsplastdirektivet) och produktavgiften är mycket otydlig.

Produktavgiften överstiger klart statens/kommunens kostnader (forts.)



Trots att producenterna enligt direktivet ska vara delaktiga i fastställandet av kostnader har producenterna först tagit del av informationen efter det att förslag till avgifter publicerats. Kommunerna har väldigt svårt att redovisa kostnader. Den konsult som anlits, Ramboll, har behövt göra grova uppskattningar i sin analys.

Det är av rapporten inte tydligt att kommunerna förstått vilka kostnader som ska redovisas och att de inte kan rapportera kostnader för engångsplast specifikt. Det verkar finnas en mycket hög tolerans för överrapportering, samtidigt som det saknas bedömning för vad som är best practice/kostnadseffektivt.

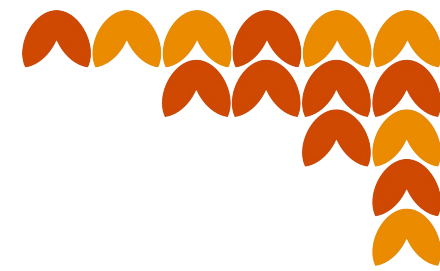
Hur Naturvårdsverket beskriver den metod som använts

Enligt Naturvårdsverket har fastställandet av kommunernas kostnader gjorts i två delar, dels Naturvårdsverkets granskning av inrapporterade uppgifter (för att producenterna inte ska bekosta utgifter som inte inkluderas enligt förordningen), dels en bedömningsmodell (för att säkerställa att kommunernas inrapporterade kostnader är rimliga).

Utifrån dessa två delar har Naturvårdsverkets angett att de säkerställt att kommunernas inrapporterade kostnader är rimliga, samt att producenterna inte ska bekosta utgifter som inte inkluderas enligt förordningen. Sammantaget har Naturvårdsverket efter granskningen och bedömningsmodellen sänkt kostnaderna med totalt 10 %.

Bedömningsmodellen är en beräkningsmodell som utifrån ett tiotal påverkansfaktorer (parametrar) som beräknar ett förväntat värde för vad kommunen, enligt tillgänglig data, borde ha för kostnad för nedskräpning. Dessa påverkansfaktorer är t ex befolkningens mängd, turism, avfallshanteringskostnader, invånarnas uppfattning av nedskräpning m.fl.

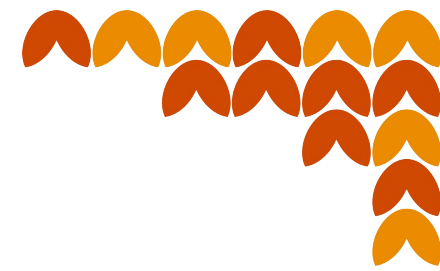
Naturvårdsverkets metod/uppskattningar



Naturvårdsverkets metod är godtycklig och bristfällig

Eftersom kommunerna inte genom förordningen eller anvisningar från Naturvårdsverket fått riktlinjer för hur rapporteringen ska vara är rapportering av kostnader mycket varierad. Olika kommuner städar på olika sätt. Det kan noteras att tidsåtgång för skräpplockning för hand och/eller med maskin inte sker på ett enhetligt sätt. Investeringskostnader för maskiner, avsedda att ta upp skräp, exempelvis fimpsugar, sopmaskiner, maskiner som blåser bort skräp, har inte heller skett enhetligt. Material som plockpinnar, säckar, handskar och arbetskläder finns ibland med, ibland inte. Transportkostnader rapporteras olika.

Ramboll har på uppdrag av Naturvårdsverket bistått med att utveckla en kvantitativ metod för att rimlighetsbedöma och fastställa kommunernas kostnader baserat på de fem kostnadsposter som specificeras i §10 i förordningen. Ramboll anger bl.a. följande. På grund av en brist på tillgänglig data har proxyvariabler för utfallsmått använts i samråd med Naturvårdsverket för att bedöma styrkan i bedömningsmodellen. Eftersom det råder stor variation i inrapporterade kostnader per capita kommer det finnas betydande skillnader mellan inrapporterade kostnader och prediktionsvärden. Metoden är dessutom begränsad till hur många bakgrundsfaktorer som går att observera. Exempelvis saknas bra mått på kommuneffektivitet och ambition i nedskräpningsarbetet. Analysen säger dock något om huruvida de inrapporterade kostnader skiljer sig kraftigt från de skattade värdena för varje kommun, vilket ger fördjupad kunskap kring potentiell över- och underrapportering. Ramboll har fått anta vad som driver kostnaderna. Som utgångspunkt i arbetet har Ramboll tänkt att kostnadsnivån för skräphantering bör bero på nivå av nedskräpning samt effektivitet och ambition i arbetet.



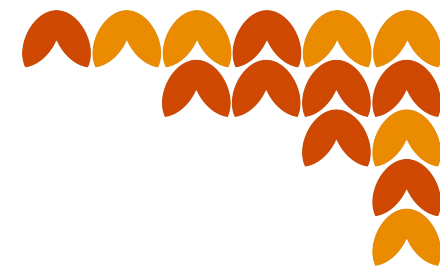
Vår slutsats är att bristen i kommunernas rapportering inte kompenseras av den metod Naturvårdsverket använt utifrån de oprecisa antaganden som gjorts. Tvärtom framstår metoden som än mer godtycklig och bristfällig.

Naturvårdsverkets uppskattning har lett till att för höga kostnader allokeras till tobaksvaror med filter på så sätt att produktavgiften klart överstiger statens/kommunens kostnader

Naturvårdsverket har inte stöd för att göra en uppskattning när kostnaderna fastställs, utan måste enligt 13 § förordningen utföra en samhällsekonomisk där en bedömning görs av om kostnaderna är för höga i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta, och utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat.

Naturvårdsverket har hemställt om förordningsändringar för att kunna göra en rimlighetsbedömning istället för att utföra en sådan samhällsekonomisk analys, men har inte inväntat utfallet av beredningsprocessen. Naturvårdsverket har istället fastställt kostnaderna utifrån den metod som man anser borde gälla. Naturvårdsverket har därmed blandat ihop sin roll som tillämpande förvaltningsmyndighet, med sin normgivande funktion utifrån vederbörligen delegerade befogenheter.

Även enligt engångsplastdirektivet (art 8.4) ska en beräkningsmetod användas för att beräkna de kostnader som ska täckas på ett kostnadseffektivt sätt och ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer. det anges vidare att beräkningsmetoden ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna för uppstädning av skräp på ett proportionellt sätt. Vår bedömning är att det inte är möjligt att enligt direktivet begränsa Naturvårdsverkets prövning till en rimlighetsbedömning.

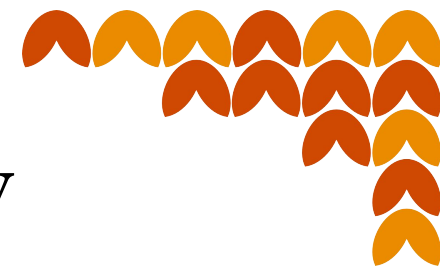


Den uppskattning Naturvårdsverket gjort har lett till att för höga kostnader har fastställts för producenterna. En samhällsekonomisk analys sätter ett pris på den ekonomiska nytta uppstädningen ger upphov till. Naturvårdsverket måste då värdera vad samhället är villigt att betala för en minskad nedskräpning och sätta det i relation till andra åtgärder som kan utföras. Vidare är det bara kostnadseffektiva åtgärder som ska utföras. Det är i princip bara åtgärder som medför större samhällsnytta än kostnaderna som ska utföras.

Den uppskattning som gjorts är något helt annat och syftar till att bedöma om kommunernas rapporterade kostnader avviker på ett sätt som kan ifrågasätta korrektheten i deras rapportering. Kommunerna rapporterar uppskattade schabloner för många av sina nedskräpningskostnader, som sedan uppskattas. Anledningen till att schabloner används är att kommunerna inte särredovisar nedskräpningskostnader från övriga kostnader för renhållning och övrig yttre skötsel som upphandlas eller hanteras av kommunernas egna driftavdelningar. Kommunerna efterfrågar därför tydliga riktlinjer om hur dessa schabloner ska tas fram och vad som ska ingå i dem.

Som angetts ovan kan förordningen sägas ange att ett samhällsekonomiskt motiverat pris ska sättas på nedskräpningen med vilket de rapporterade kostnaderna ska jämföras. Naturvårdsverket har istället agerat tvärtom genom att utgå från de schabloner kommunen använder och sedan uppskatta dem.

Är uttag av produktavgiften en refinansiering av kommuners renhållningsansvar?



Är uttag av produktavgiften en refinansiering av kommuners renhållningsansvar?

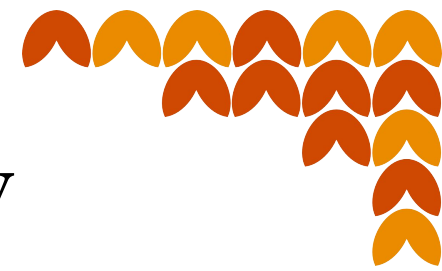
4.2.5 Uttag av nedskräpningsavgift innebär en delvis refinansiering av kommuners renhållningsansvar

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

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. Samma synsätt finns gällande vägavgiften för tunga fordon, som är en skatt för svenska åkare (som finansierat vägarna genom skattemedel), men en avgift för utländska åkare (som inte finansierat vägarna genom att betala svensk skatt).

Renhållningen av gator och andra allmänna platser omfattas av kommunens renhållningsansvar enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenthållning och skyltning. Renhållningen av gator och allmänna platser finansieras idag av skatteintäkter och/eller via avfallstaxan 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.



Är uttag av produktavgiften en refinansiering av kommuners renhållningsansvar?

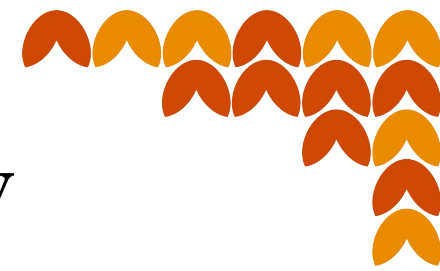
4.2.6 Nedskräpningsavgiften syftar till att styra organisationers och personers beteende

Ekonomistyrningsverket har i en rapport påpekat att om avgiften syftar till att helt eller delvis finansiera en specificerad eller avgränsad allmän verksamhet, talar detta för att ersättningen är en avgift i statsrättslig bemärkelse. Om penning prestationen 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 förordningen om nedskräpningsavgifter framgår att syftet förordningen är att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter.

Det kan sedan konstateras att direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och främja övergången till en cirkulär ekonomi (artikel 1). Vidare kan konstateras 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 verksamhet men också om kostnader som handlar om att styra eller på annat sätt reglera beteenden i samhället. Även detta talar enligt vår mening starkt för att nedskräpningsavgiften är att betrakta som en skatt snarare än som en avgift.

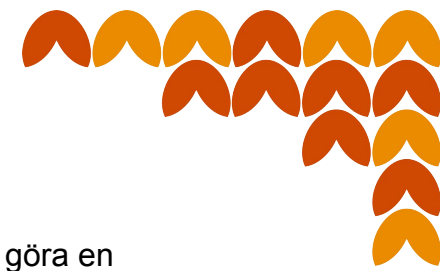
Är uttag av produktavgiften en refinansiering av kommuners renhållningsansvar?



4.2.7 Bemyndigandet till Naturvårdsverket att besluta om nedskräpningsavgifter strider mot RF

Enligt den nuvarande utformningen i förslaget till förordningen om nedskräpningsavgifter är det Naturvårdsverket som fattar beslut om nedskräpningsavgifterna. I enlighet med våra slutsatser ovan avseende karaktären av nedskräpningsavgiften som skatt, saknas det dock rättslig grund för regeringen att besluta om avgiften genom en förordning och delegera beslutanderätten för avgiften till Naturvårdsverket. Karaktären av pålagan som skatt innebär således att bemyndigandet att besluta om avgiften måste ges genom lag från riksdagen.

Brister i förfarande



Förordningens bestämmelser har inte följts

Naturvårdsverket har hemställt till regeringen om ändringar i förordningen, så att Naturvårdsverket inte ska behöva göra en samhällsekonomisk analys utan istället bara en rimlighetsbedömning av kommunernas kostnader. Regeringen har remitterat hemställan om förordningsändringarna till den 1 november 2023. Naturvårdsverket och regeringen har således remitterat föreskrift respektive förordning under samma period. Naturvårdsverket har till synes tagit fram föreskriften med utgångspunkt i att regeringen genomför de hemställda ändringarna. Som angetts ovan har Naturvårdsverket inte gjort en samhällsekonomisk analys enligt nu gällande förordning. Det Naturvårdsverket istället har genomfört är en bedömning av huruvida kommunernas redovisade kostnader är för höga (enligt konsekvensanalysen). Hur analysen har genomförts doldes för producenterna.

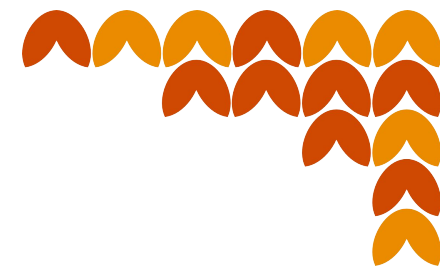
Nuvarande förordning (10 §) anger att produktavgiften ska täcka kostnaderna för att bl.a. städa upp tobaksvaror med filter, som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt bl.a. att transportera bort och behandla det avfall som städats upp samt vissa andra kostnader för administration, rapportering och information. Förordningen anger alltså tydligt att det är kostnaderna som avser bl.a. tobaksvaror med filter som ska täckas.

Naturvårdsverket har hemställt om ändringar i 10 § i förordningen och vill att kommunerna istället ska redovisa kostnader som kommunen har haft föregående år för att städa upp avfall som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Vi ställer oss frågande till varför kommunen, inom ramen för den nu aktuella nedskräpningsavgiften, ska redovisa kostnader som inte har med den att göra. Detta kan bara leda till att för höga kostnader redovisas och därmed att för hög pålaga fastställs. Det synes också vara en av anledningarna till att detta redan nu skett i förslaget till föreskrifter.

Som angetts ovan vill Naturvårdsverket inte utföra en samhällsekonomisk analys, utan enbart en rimlighetsbedömning av kostnaderna för nedskräpning av bl.a. tobaksvaror med filter. En samhällsekonomisk analys är enligt oss ett mycket lämpligt verktyg för att kunna avgöra vilka kostnader som är samhällsekonomiskt motiverade eller inte. En sådan analys kan vara mycket användbar i bedömningen om kostnaderna för uppstädningen är för höga eller inte.

Det är anmärkningsvärt att Naturvårdsverket inte följt gällande regelverk när produktavgiften ska fastställas och kan inte leda till annan slutsats än att kostnaderna som ska täckas av produktavgiften blivit för höga och fördelats mellan producenterna på en oklar grund och på ett felaktigt sätt.

Normgivningsprocessen har inte följts



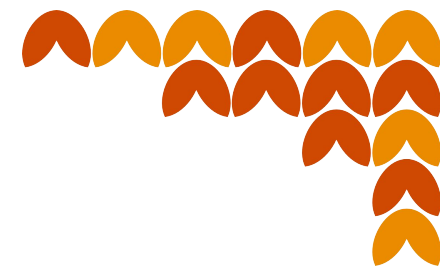
Naturvårdsverket har tagit fram ett avgiftsförslag utifrån hur verket anser att förordningen borde vara utformad. Naturvårdsverket har därmed blandat ihop sin roll som tillämpande förvaltningsmyndighet med den normgivningskompetens myndigheten har utifrån vederbörligen delegerade befogenheter.

Enskilda har rätt att förlita sig på gällande normer till dess de eventuellt har ändrats. Enskilda som givits tillfälle att yttra sig i normgivningsprocessen har också rätt att inkomma med synpunkter på ändringsförslagen och förlita sig på att dessa beaktas. Normgivningsprocessen syftar till en allsidig belysning av ärendet och är inte bara en formalitet som ska utföras utifrån ett redan bestämt resultat.

Naturvårdsverket har inte följt normhierarkin eller normgivningsprocessen, varför det redan av detta skäl finns anledning att inte fastställa avgifterna på existerande beredningsunderlag .

Punktskattedirektivet

Punktskattedirektivet

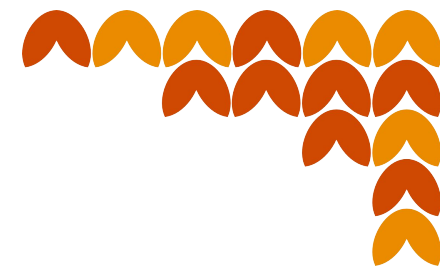


5. Kan produktavgiften enligt 10 § i förordningen om nedskräpningsavgifter som utgår för varje tobaksvara med filter anses motsvara uttag av tobaksskatt enligt punktskattedirektivet och därmed vara otillåten?

Den föreslagna produktavgiften på tobaksvaror med filter kan motsvara styckeskatten som finns för cigaretter. Produktavgiften kan då vara otillåten enligt punktskattedirektivet eftersom 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. 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.

Punktskattedirektivet (forts.)



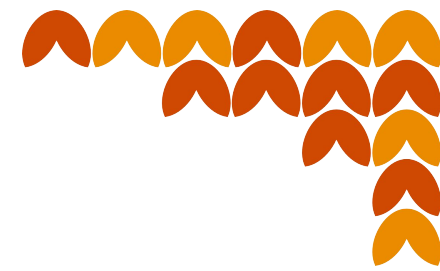
Avgiften föreslår påföras bl.a. cigaretter med 3,72 öre per filter eller tobaksvara med filter. När avgiften påförs tobaksvaror med filter har avgiften stora likheter med den styckeskatt som tas ut på cigaretter enligt tobaksskattelagen. Skattebasen är exakt densamma och det är inte förenligt med direktivet att ha två olika skatter på samma skattebas, om inte undantaget är tillämpligt. Undantag ska, som alla undantag, tolkas restriktivt. 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 då de är kumulativa, som 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 föreslår att intäkterna från avgiften ska användas till att finansiera kommunernas utövande av vissa befogenheter, som annars skulle behöva täckas av kommunens allmänna budget.

Enligt förslaget ska intäkterna från avgiften användas för att täcka utgifter för renhållning samt vissa informationsinsatser.

Punktskattedirektivet (forts.)



EU-domstolen¹ 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. Uttalandet bör vara tillämpligt på en förstärkning av en kommuns budget. 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 den i 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 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 kan slutsatsen dras att föreslagen avgift inte kan anses ha ett särskilt ändamål i den mening som avses i artikel 1.2. i punktskattedirektivet. Avgiften bör mot denna bakgrund vara otillåten enligt punktskattedirektivet.

¹ mål C-82/12 Transportes Jordi Besora SL mot Generalitat de Catalunya

Tack!



Fredrik Jonsson

Director Tax
PwC Stockholm

Direkt: +46 (0)70 929 41 63

Email: fredrik.jonsson@pwc.com



Marc Gren

Director Tax
PwC Stockholm

Direkt: +46 (0)73 860 18 84

Email: marc.gren@pwc.com



www.pwc.com

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag att utföra granskning av/tillhandahålla rådgivning avseende/lämna biträde avseende den av Naturvårdsverkets remitterade hemställan om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter samt nya föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek.

Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, JTI Sweden AB, och till förmån för och får inte lämnas ut eller göras tillgänglig för andra fysiska eller juridiska personer utan Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB:s/PricewaterhouseCoopers AB:s skriftliga godkännande. I avsaknad av skriftligt godkännande, tar Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB/PricewaterhouseCoopers AB inte något som helst ansvar gentemot andra fysiska eller juridiska personer än nyss nämnda som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelagat vid uppdragets utförande.

© 2023 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. All rights reserved. In this document, "PwC" refers to Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB or PricewaterhouseCoopers AB which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.

PM

Klient: JTI Sweden AB
Till: Jakob Ljungman
Från: Advokatfirman Cederquist
Datum: den 29 september 2023
Angående: Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om produktavgiftens storlek enligt 14 § förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

1. INLEDNING

1. Naturvårdsverket har remitterat ett förslag till nya föreskrifter om storleken på den produktavgift som ska betalas av producenter av bl.a. tobaksvaror med filter enligt förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ("**Förordningen**").
2. JTI Sweden AB ("**JTI**") har uppdragit åt Advokatfirman Cederquist att analysera Naturvårdsverkets föreslagna föreskrift om fastställande av produktavgiftens storlek ("**Föreskriften**") från ett rättsligt perspektiv och särskilt om Föreskriften med tillhörande konsekvensutredning¹ är förenlig med det bemyndigandet som Naturvårdsverket ges i Förordningen.

2. SAMMANFATTNING

- Enligt Förordningen ska Naturvårdsverket fastställa produktavgiftens storlek utifrån de parametrar och bedömningsgrunder som framgår av Förordningen, bl.a. utifrån en samhällsekonomisk analys. Naturvårdsverket har inte följt dessa parametrar vid beräkningarna för att fastställa produktavgiften.
- Naturvårdsverkets Föreskrift har således inte tagits fram i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har givits av regeringen genom Förordningen. Föreskrifter som tas fram utan stöd i bemyndigande kan inte tillämpas.
- Av remissunderlaget framgår att den föreslagna produktavgiften ännu är preliminär. Det finns därmed en risk att de kommentarer som inkommer från remissinstanserna inte kommer att avse den slutliga produktavgiften och dess beräkning. Därtill är det baserat på remissunderlaget är det inte möjligt att på ett klart och tydligt sätt följa hur Naturvårdsverket har kommit fram till de föreslagna (preliminära) produktavgifterna.

3. BAKGRUND

3. EU:s engångsplastdirektiv² syftar bl.a. till att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och på människors hälsa. Förordningen är ett led i implementeringen av engångsplastdirektivet och ålägger producenter som släpper ut vissa engångsplastprodukter, bl.a. tobaksvaror med filter, att betala en nedskräpningsavgift till Naturvårdsverket. Nedskräpningsavgiften består av två komponenter, dels en produktavgift, dels en årsavgift. I 10 § Förordningen anges att syftet med produktavgiften är att avgiften ska täcka vissa angivna

¹ Naturvårdsverket, *Konsekvensutredning – förslag till föreskrift om fastställande av produktavgiftens storlek*, utkastmarkerad.

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

kostnader. De kostnader som ska täckas är begränsade till kostnader för uppstädning av vissa typer av engångsplastprodukter, transport och behandling av dessa typer av engångsplastprodukter, administration, informationsinsamling och informationskampanjer.

4. Genom 14 § Förordningen bemyndigas Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om produktavgiftens storlek. Föreskriften som nu remitterats omfattar endast produktavgiftens storlek.

4. REMISSEN AVSER ETT OFÄRDIGT UNDERLAG

5. Remissunderlaget inkluderar *dels* förslaget till Föreskrift, *dels* ett utkast till konsekvensutredning ("**Konsekvensutredningen**"). Konsekvensutredningen bär en utkastmarkering.
6. Vid regelgivning ska myndigheter, så tidigt som möjligt innan de beslutar om föreskrifter ska ge de som kostnadsmässigt eller på annat sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.³ Möjligheten till yttrande ska således omfatta förslagets ekonomiska konsekvenser och en genomförd konsekvensutredning.
7. För att intresserade parter ska ha möjlighet att lämna relevanta kommentarer i ett remissvar är det av vikt att de dokument som är föremål för remissförfarande har fått en avsedd slutlig utformning. Utöver att Konsekvensutredningen bär en utkastmarkering så anges det i Konsekvensutredningen att de produktavgifter som föreslås i Föreskriften är preliminära då viss del av underlaget för att beräkna produktavgiften inte finns slutligen fastställt vid tidpunkten för remittering av Föreskriften.⁴ Som vi uppfattar Konsekvensutredningen är varken beräkningsunderlaget eller produktavgiftens storlek slutligt fastställda trots att syftet med den remitterade Föreskriften endast är att slutligt fastställa produktavgiftens storlek.⁵
8. Det kan således redan inledningsvis ifrågasättas om Konsekvensutredningen kan anses leva upp till kraven som uppställs i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
9. Utöver Konsekvensutredningen finns det även metodbeskrivning som Ramboll utvecklat åt Naturvårdsverket.⁶ Denna metodbeskrivning finns inte bilagt underlaget för att lämna remissvar på Föreskriften utan har fått begäras ut som allmän handling. Det framstår som om metodbeskrivningen innehåller ytterligare information kan vara relevant. Det kan därmed ifrågasättas om inte metodbeskrivningen även borde ingått i relevant underlag för att svara på remissen.

5. BERÄKNING AV PRODUKTAVGIFTENS STORLEK

5.1 Förordningens reglering om produktavgiftens storlek

10. Beräkningsgrunden för produktavgiftens storlek framgår av 12 § Förordningen. Av 12 § 2 st. Förordningen framgår att produktavgiftens storlek ska bestämmas genom att kommunernas kostnader (som ska fastställas enligt 13 § Förordningen) fördelas mellan de olika produktkategorier som omfattas av produktavgiften. Fördelningen görs utifrån den andel som

³ 4 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning.

⁴ Se Konsekvensutredningen, s. 15, fotnot 22 vari anges "*Följande avgifter som presenteras är preliminära och kan komma att justeras inför publicering av föreskrifterna. Detta beror på att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget*".

⁵ Se t.ex. s. 6, Tabell 1 samt not 3 i Konsekvensutredningen.

⁶ Ramboll metodbeskrivning, rapport från den 28 juni 2023.

varje produktkategori utgör av totalt antal föremål som uppmätts i en skräpmätning som Naturvårdsverket ska genomföra. Därefter ska den totala kostnaden per produktkategori fördelas på det totala antalet produkter som släpptes ut på marknaden under föregående år.

11. Av ovan följer att beräkningen av produktavgiftens storlek görs i tre steg:
 - (i) Kommunernas kostnader fastställs enligt 13 § Förordningen.
 - (ii) Kostnaden fördelas per produktkategori utifrån andel enligt den skräpmätning som ska genomföras enligt 31 § Förordningen.
 - (iii) Kostnaden per produktkategori fördelas per produkt i produktkategorin baserat på antalet produkter som släpptes ut på marknaden under föregående kalenderår.

Detta kan även översättas till följande formel: (kommunernas fastställda kostnader x produktkategorins andel i procent) / totalt antal produkter som släpptes på marknaden under föregående kalenderår.

12. Det följer av 14 § Förordningen att Naturvårdsverket har bemyndigats att utfärda föreskrifter om produktavgiftens storlek, beräknad enligt 12 och 13 §§ Förordningen. Naturvårdsverket har således tydligt angivna ramar för hur produktavgiften ska beräknas och därmed begränsat utrymme, om något alls, för skönsmässig bedömning avseende fastställande av produktavgiftens storlek.
13. Det utkast till konsekvensbedömning som Naturvårdsverket har publicerat i samband med att Föreskriften remitterades visar dock att Naturvårdsverket inte har följt den i Förordningen stadgade ordningen för att fastställa produktavgiftens storlek.

5.2 Analys av Naturvårdsverkets beräkning vid fastställande av produktavgiftens storlek

14. I avsnitt 4.1 i Konsekvensutredningen redovisar Naturvårdsverket hur myndigheten har beräknat den föreslagna produktavgiften. Det kan konstateras att baserat på vad som anges i Konsekvensutredningen, har inte Naturvårdsverket har följt Förordningens reglering för beräkning av produktavgiften.
15. Steg 1: Fastställande av kommunens kostnader. I det första steget ska kommunernas kostnader fastställas i enlighet med vad som framgår av 13 § Förordningen. Kostnaden ska utgöras av kommunernas kostnader för att städa upp de relevanta engångsprodukterna inklusive hantering och administration av desamma. Därefter ska Naturvårdsverket göra en samhällsekonomisk analys huruvida de redovisade kostnaderna är för höga, såväl i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta som utifrån kostnadseffektiviteten i kommunens verksamhet.
16. I Konsekvensutredningen utgår Naturvårdsverket från de kostnader som kommunerna har rapporterat in. Det framgår dock inte om dessa inrapporterade kostnader avser kostnaderna för de aktuella produkterna, dvs. engångsprodukterna, eller om det är kommunernas totala kostnader för nedskräpning för all typ av skräp som ligger till grund för beräkningen.
17. Av Konsekvensutredningen går det inte att utläsa att Naturvårdsverket har gjort någon samhällsekonomisk analys vid fastställande av kommunernas kostnader. Naturvårdsverket anger bara vad kommunens fastställda kostnader är utan att närmare precisera vilka överväganden som har legat till grund för de fastställda kostnaderna. Begreppet "samhällsekonomisk analys" förekommer inte heller i Konsekvensutredningen.

18. Redan vid första steget i fastställandet av produktavgiftens storlek brister således Naturvårdsverket i att följa de parametrar som regeringen fastställt för Naturvårdsverket i bemyndigandet.
19. Det kan därutöver noteras att Naturvårdsverket har skickat en hemställan till regeringen med begäran om att Förordningen ska ändras.⁷ Av hemställan till regeringen framgår att Naturvårdsverket inte anser sig kunna göra sådana samhällsekonomiska analyser som förordningen kräver.
20. I hemställan anger Naturvårdsverket att *"skrivningen i 13 § 3 innebär att två olika typer av analyser skulle göras. Den första (a) är en samhällsekonomisk effektivitetsanalys... Den andra analysen enligt (b) är en samhällsekonomisk kostnadseffektivitetsanalys."*⁸.
21. Naturvårdsverket hemställer om att regeringen ändrar 13 § 3 p. Förordningen på så vis att en samhällsekonomisk analys *inte* ska behöva genomföras utan att Naturvårdsverket istället ska göra en bedömning huruvida kostnaderna som kommunerna angivit är rimliga.⁹ Som motivering anger Naturvårdsverket att det skulle skapa större tydlighet gentemot producenterna om hur kommunens kostnader fastställs.¹⁰ För att göra en rimlighetsbedömning anger Naturvårdsverket att det är lämpligt att göra jämförelsestudier mellan olika kommuner för att se den relativa kostnadsnivån.
22. Konsekvensutredningen innehåller inte någon sådan rimlighetsanalys som beskrivs i hemställan till regeringen. Även i det fall regeringen skulle ändra Förordningen i linje med Naturvårdsverkets hemställan så kan Naturvårdsverket därmed inte anses ha fastställt kostnaderna för kommunerna i enlighet med de ramar som följer av bemyndigandet i 14 § Förordningen.
23. Slutligen ska nämnas att såvitt vi kan utläsa har Naturvårdsverket sänkt de ursprungligt inrapporterade kostnaderna från kommunerna med ca 11 procent, men någon förklaring till detta lämnas inte. Det är därmed svårt att följa de beräkningar som har gjorts och vad de grundas på.
24. Steg 2: Fördelning av kommunernas kostnader per produktkategori. I det andra steget ska kommunernas fastställda kostnad fördelas per produktkategori baserat på resultatet av den skräpmätning som ska genomföras enligt 31 § förordning om nedskräpningsavgifter.
25. För att Naturvårdsverket ska kunna fördela kommunernas kostnader måste det finnas en slutförd skräpmätning, utförd i enlighet med 31 § Förordningen. Det framgår av Konsekvensutredningen att det än så länge endast finns ett preliminärt resultat av den första delleveransen av den nationella skräpmätning som har genomförts. Den fördelning av kostnad per produktkategori som görs i Konsekvensutredningen är således endast preliminär. Detta medför i sin tur att Naturvårdsverkets beräkningsunderlag inte är fastställt och att beräkningsparametern kan komma att ändras.
26. Vid svar på en remiss är det av vikt att den föreskrift som remitteras är färdigbehandlat och att det underlag som myndigheten remitterar för kommentarer är färdigställt. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt och bidrar till väl avvägda synpunkter att remittera ett förslag på föreskrift när det underlag som utgör grunden till en avgiftsberäkning ännu inte är fastställt. Detta särskilt som

⁷ Naturvårdsverkets ärende NV-01441-23, Hemställan om ändringar i förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, 16 mars 2023

⁸ Ibid., sid 5.

⁹ Ibid., avsnitt 3.5.

¹⁰ Ibid., avsnitt 3.6, sid. 4.

den remitterade Föreskriften endast avser att reglera produktavgiftens storlek. Det är primärt den framräknade produktavgiften som remissinstanserna kan väntas kommentera på, vilket inte är möjligt då vare sig underlaget eller avgiften slutligt har fastställts än.

27. Det kan även noteras att det inte framgår av Konsekvensutredningen hur stor andel av kommunernas fastställda kostnader som varje produktkategori ska stå för, varken i andel (%) eller i kronor och ören. Det är därför inte möjligt att följa Naturvårdsverkets beräkning.
28. Steg 3: Fördelningen av produktkategoriens kostnad per produkt. I det tredje steget ska produktkategoriens kostnad fördelas på det antalet produkter som släpptes ut förra kalenderåret för att räkna fram produktavgiften.
29. Det framgår inte av Konsekvensutredningen hur Naturvårdsverket har räknat fram kostnaden per produkt då inget beräkningsunderlag redovisas tydligt för något av stegen.
30. Sammanfattningsvis framgår det inte av Naturvårdsverkets konsekvensutredning hur beräkningen av produktavgiften har gått till. Beaktat att syftet med föreskriften och Konsekvensutredningen är att fastställa en produktavgift vars beräkningsgrunder är angivna i en av regeringen beslutad förordning bör det vara möjligt för remissinstanserna att av Konsekvensutredningen kunna utläsa samtliga de relevanta parametrar och bedömningar som föreskrivs i Förordningen. Detta är inte möjligt.
31. Därtill framgår av Konsekvensutredningen att Naturvårdsverket vid beräkning av avgiften inte har följt det bemyndigande som har givits, då några samhällsekonomiska analyser inte har genomförts. Denna aspekt behandlas i kommande avsnitt.

6. NATURVÅRDSVERKETS FÖRESKRIFT ÄR INTE FÖRENLIG MED BEMYNDIGANDET

32. Det följer av legalitetsprincipen att myndigheters verksamhet måste ha stöd i rättsordningen, 1 kap. 9 § regeringsformen. Av den normgivningshierarki som framgår av 8 kap. regeringsformen framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser skyldigheter för enskilda eller avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Regeringen kan i sin tur bemyndiga en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter.
33. Om stadgad ordning för en föreskrifts tillkomst i något väsentligt hänseende har åsidosatts ska föreskriften inte tillämpas.¹¹ Häri inbegrips situationen att en myndighet vid antagande av en verkställighetsföreskrift tillför något nytt och så att det inte längre kan anses utgöra verkställighet. Om förfarandet vid Föreskriftens tillkomst skulle anses behäftat med väsentliga brister kan detta alltså medföra att Föreskriften inte kan tillämpas.
34. En myndighets föreskriftsrätt begränsas av vad som framgår av myndighetens bemyndigande, vilket ska ges i författningsform. Om en myndighet föreskriver att en avgift ska tas ut på ett sätt som saknar stöd i myndighetens bemyndigande så kan ingen avgift tas ut.¹² Regeringen har bemyndigat Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om produktavgiftens storlek. Den rättsliga grunden för Naturvårdsverket att meddela Föreskriften är således 14 § Förordningen, genom

¹¹ 11 kap. 14 § regeringsformen. Se även HFD 2018 ref. 22, HFD 2017 ref. 22, HFD 2013 ref. 37 och HFD 2017 ref. 18.

¹² Se Kammarrätten i Stockholms dom i mål 2722-21.

vilken Naturvårdsverket bemyndigas att meddela föreskrifter för att fastställa produktavgiftens storlek *beräknad enligt 12 och 13 §§*.

35. Av Konsekvensutredningen framgår att Naturvårdsverket inte har beräknat de produktavgifter som anges i Föreskriften i enlighet med 12 och 13 §§ Förordningen. Naturvårdsverket har därmed inte rättsligt stöd för Föreskriften utan har gått utöver sitt bemyndigande, vilket får till följd att Föreskriften inte kan tillämpas.
36. Det faktum att Naturvårdsverket, enligt vad som anges i hemställan till regeringen, anser att det är betungande att genomföra en samhällsekonomisk analys samt att det saknas både relevanta datapunkter så väl som att analyserna inte skulle leda till att ett helhetsperspektiv beaktas är i sammanhanget irrelevant eftersom Naturvårdsverket måste hålla sig inom ramen för det bemyndigande som har lämnats.
37. Som anförs i punkt 22 ovan har Naturvårdsverket inte heller gjort en sådan rimlighetsbedömning som Naturvårdsverket beskriver i hemställan. Det innebär att även om Förordningen skulle ändras innan Föreskriften antas så har produktavgiften inte fastställts i enlighet med den ändrade Förordningen.



Brussels, XXX
[...] (2022) XXX draft

Commission Notice

Commission guidelines laying down criteria on the costs of cleaning up litter in accordance with Article 8(4) of Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment

0 Table of Contents

0	Table of Contents.....	1
1	Introduction	2
2	Connections with WHO Framework Convention on Tobacco Control	4
3	Scope.....	5
3.1	Producer.....	5
3.2	Litter.....	5
3.3	Activities undertaken by public authorities or on their behalf.....	5
3.3.1	Public authorities	5
3.3.2	On their behalf	6
3.4	Cleaning up	6
3.4.1	Clean-up activities.....	6
3.4.2	Level of Cleanliness.....	7
3.5	Collected litter management	8
3.5.1	Transport of the collected litter.....	8
3.5.2	Treatment of the collected litter	8
4	General principles for calculating costs	9
4.1	Cost-efficiency.....	9
4.2	Transparency.....	9
4.3	Proportionality	9
5	Calculating costs for collection and litter-related practices	10
6	Methodologies to calculate the amounts of SUP products amongst litter collected.....	12
6.1	Input-based methodologies.....	12
6.2	Output-based methodologies.....	13
7	Options for allocating costs to the producers	15
7.1	Allocation of costs among the different categories of SUP products listed in Part E of the Annex to the SUP Directive	15
7.1.1	Allocation of costs to producers per SUP product.....	16
7.2	Allocation of costs between individual producers of SUP products.....	16

1 Introduction

This document provides guidance on the interpretation and implementation of Article 8 of Directive (EU) 2019/904 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment¹, also known as the Single-use plastics Directive (hereafter referred to as ‘the Directive’ or ‘the SUP Directive’). The guidance is also coherent with Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste² and the Waste Framework Directive 2008/98/EC³.

Articles 8(2)(c) and 8(3)(b) of the SUP Directive oblige Member States to ensure that the producers of the single-use plastic products listed in Sections I, II and III of Part E of the Annex cover at least the “the costs of cleaning up litter resulting from those products and the subsequent transport and treatment of that litter” as part of the extended producer responsibility (EPR). EPR is a policy approach under which producers of products bear the financial responsibility or financial and organisational responsibility for the management of the waste stage of a product’s life cycle⁴. Article 8 of the SUP Directive obliges Member States to establish EPR schemes that have to comply with certain requirements in addition to those laid down in Articles 8 and 8a of the Waste Framework Directive.

Single-use plastic products covered by Article 8 of the SUP Directive are, as defined in Part E Section I, II and III of the Annex to the Directive:

- Food containers
- Packets and wrappers
- Beverage containers
- Cups for beverages
- Lightweight plastic carrier bags
- Wet wipes
- Balloons
- Tobacco products with filters

Article 8(4) of the SUP Directive tasks the Commission to publish guidelines for criteria, in consultation with the Member States, on the costs of cleaning up litter resulting from those products and the subsequent transport and treatment of that litter.

This document provides guidance on the key principles regarding the costs for cleaning up litter to be covered by the EPR schemes. It sets the scope of the EPR obligation by defining relevant terms and suggests appropriate methodologies for calculating costs for collection and litter related practices, for calculating the amounts of SUP products amongst waste littered and collected in public locations, for setting a level of cleanliness and for options for allocating costs to the producers.

This document also provides examples of activities that were evaluated by the Commission to fall within the scope of the costs to be covered by producers under the Directive.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L0904> (OJ L 155, 12.6.2019)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-20180704&qid=1684736655047> (OJ L 365 31.12.1994)

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001> (OJ L 312, 22.11.2008)

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001> (Art. 3 p. 21, OJ L 312, 22.11.2008)

This guidance and these examples are non-exhaustive and serve only to provide illustrations on how to interpret certain definitions and relevant requirements of the Directive in the context of the allocation of the costs of cleaning up litter to the producers of SUP products. Depending on the data available and taking into account proportionality, more or less detailed methodologies can be used.

It should be borne in mind that it is the public authorities, who decide on the specific litter clean up policies. These policies have to be part of the waste management plans referred to in Article 11 of the SUP Directive and in Article 28 of the Waste Framework Directive 2008/98/EC⁵. The related costs that need to be covered by the EPR schemes depend on these policies.

This document does not cover the costs of waste collection for those SUP products that are discarded in public collections systems nor the costs of awareness raising measures or data gathering, which nevertheless need to be covered by the EPR schemes in accordance with Art. 8 of the SUP Directive.

The content, including examples, reflects the views of the European Commission and as such is not legally binding. The binding interpretation of EU legislation is the exclusive competence of the Court of Justice of the European Union.

The work on this guidance was accompanied by the “Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment - WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs”⁶.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L0904> (OJ L 155, 12.6.2019)

⁶ Ramboll “Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP6 : final report on developing guidelines on litter clean-up costs”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1>

2 Connections with WHO Framework Convention on Tobacco Control

The EU and its Member States are Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)⁷ and have a legal obligation to apply its provisions. The objective of the FCTC is to protect present and future generations from the devastating health, social, environmental and economic consequences of tobacco consumption and exposure to tobacco smoke. In this framework, Article 5.3 of the FCTC requires that “in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law”.

The WHO FCTC Guidelines for implementation of Article 5.3⁸ state that "Parties, when dealing with the tobacco industry or those working to further its interests, should be accountable and transparent. Parties should ensure that any interaction with the tobacco industry on matters related to tobacco control or public health is accountable and transparent". Further, the Guidelines highlight that “because their products are lethal, the tobacco industry should not be granted incentives to establish or run their business.” The Guidelines also recommend that the Parties to the FCTC should "establish measures to limit interactions with the tobacco industry and ensure the transparency of those interactions that occur". Further, they should “raise awareness about the addictive and harmful nature of tobacco products and about tobacco industry interference with Parties’ tobacco control policies”, and “denormalize and, to the extent possible, regulate activities described as ‘socially responsible’ by the tobacco industry, including but not limited to activities described as ‘corporate social responsibility’.” The guidelines also list concrete recommended actions for the implementation of these measures.

Parties should implement these measures in all branches of government that may have an interest in, or the capacity to, affect public health policies with respect to tobacco control. The Guidelines are applicable to government officials, representatives and employees of any national, state, provincial, municipal, local or other public or semi/quasi-public institution or body within the jurisdiction of a Party, and to any person acting on their behalf. They also apply to persons, bodies or entities that contribute to, or could contribute to, the formulation, implementation, administration or enforcement of those policies.

⁷ <https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013>

⁸ <https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>

3 Scope

To set the scope of the EPR obligations in the SUP Directive and thus the range of costs to be covered, certain relevant terms need to be explained.

3.1 Producer

The definition of the term ‘producer’⁹ in the SUP Directive comprises manufacturers, fillers, sellers or importers that place SUP products on the market. The costs of cleaning up litter that need to be covered should therefore be distributed among these different types of economic operators.

3.2 Litter

Although generally used in the SUP Directive, the term ‘litter’ is so far not defined in EU legislation.

Directive (EU) 2018/851¹⁰, amending the Waste Framework Directive, states in its Recital 33: *“Member States should also take measures to clean up litter present in the environment, irrespective of its source or size and regardless of whether waste has been discarded wilfully or by negligence.”*

In view of the objective of the Directive to reduce the negative impact of certain plastic products on the environment, ‘litter’ should be understood for the purpose of the SUP Directive as waste that has been wilfully or negligently dropped in the environment. It should not cover waste that has been dropped in interior public spaces (e.g. station buildings, means of public transport).

This excludes waste that can be found in the sewer system, which is covered by the Urban Waste Water Directive¹¹.

Items collected in public collection systems (e.g. litter bins) are not littered and already covered under Articles 8(2)(b) and 8(3), last paragraph (for SUP products listed in Section I and III of Part E of the Annex to the Directive).

SUP products that are littered as part of illegally disposed accumulations of household waste, for example in bags, should not be considered in the calculation of the costs for litter clean-up.

3.3 Activities undertaken by public authorities or on their behalf

Article 8(4) of the SUP Directive stipulates that the costs of cleaning up the relevant SUP litter should be limited to activities undertaken *“by public authorities or on their behalf”*. This excludes the costs to clean-up waste that has been littered on private property. In the sequel, it is explained how the terms *“public authorities”* and *“on their behalf”* need to be understood.

3.3.1 Public authorities

‘Public Authorities’ are not defined by the Directive. However, they are defined in Article 2(2) of Directive 2003/4/EC¹². This definition can be used to clarify the term in the SUP Directive.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L0904> (Art. 3 p. 11, OJ L 155, 12.6.2019)

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851&qid=1684738500528> (OJ L 150, 14.6.2018)

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0541> (article 9 on EPR)

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1684738790587> (OJ L 41, 14.2.2003)

The definition is:

“(a) government or other public administration, including public advisory bodies, at national, regional or local level;

(b) any natural or legal person performing public administrative functions under national Law, [including specific duties, activities or services in relation to the environment];

(c) any natural or legal person having public responsibilities or functions, or providing public services [relating to the environment] under the control of a body or person falling within (a) or (b).”

2.3.2 On their behalf

Litter clean-up practices not undertaken by the public authority itself but on its behalf are clean-up activities which have been subcontracted and for which public authorities have to pay.

Practices covered are litter collection activities in areas under the responsibility of the public authorities. This can include privately operated areas for which the clean-up remains under public responsibility.

These comprise:

- Roads, cycle ways, pedestrian areas and verges
- Water sites like beaches, lakesides, riparian areas and canal towpaths
- Open areas in transport hubs like transport stations, ports, airports, car and bicycle parks
- Recreational and green spaces like parks, nature reserves, national parks and recreation grounds

Activities undertaken “on their behalf” should generally not include practices for which public authorities are not responsible. This would exclude volunteer activities, like beach clean-ups or neighbourhood litter picking, which are not initiated by public authorities. Only organised voluntary not-for-profit clean-up activities that are preceded by a contract or agreement with the relevant authority, such as the municipality, could be considered for EPR cost coverage.

3.4 Cleaning up

3.4.1 Clean-up activities

The ‘cleaning up’ of litter is well understood as removing it from the areas where it has been wrongly discarded. Cleaning up may be accomplished by hand or by mechanical means.

Clean-up activities comprise:

- **Cleansing and sweeping:** The undertaking of cleaning of areas under the responsibility of public authorities at regular intervals with a set minimum frequency, by powered or non-powered vehicles and manpower appropriate and proportionate to the location.
- **Voluntary not-for-profit litter picking** that is preceded by a contract or agreement with the relevant authority: The undertaking of litter picking by volunteers (e.g. citizens, employees, school children), in areas under the responsibility of public authorities or carried out on their behalf.

- Mandatory litter picking: The undertaking of mandatory litter picking (e.g. by offenders as part of rehabilitation/community service activities), in areas under the responsibility of public authorities or carried out on their behalf.
- Officially organised nature clean-ups, e.g. on public beaches, carried out by, or organised in cooperation with, public authorities or carried out on their behalf.

3.4.2 Level of Cleanliness

Article 8(4) of the SUP Directive requires that costs ‘shall not exceed the costs that are necessary to provide the services referred to therein in a cost-efficient way’. 9

The service to be provided in this case is the cleaning-up of litter in areas under the responsibility of public authorities. It needs to be understood what costs are necessary to provide this service and to deliver at the same time the objectives of the Directive. The objectives of the Directive, set out in Article 1, being i.a. “to prevent and reduce the impact of certain plastic products on the environment”. This can only be achieved if litter is frequently collected and public space is kept clean. The extent to which a public space will be considered clean or in need of cleaning-up must nevertheless remain realistic and must reasonably match the reality on the ground.

In order to delineate when areas may be considered to have been ‘cleaned up’, a level of cleanliness or other form of benchmarking and assessment could be established to identify what needs to be achieved. This would set the basis for the question of which costs are necessary in cleaning-up litter.

The desired level can vary very much from one municipality to another or even from one area to another within the same municipality, as not all areas require the same level of cleanliness. A categorisation of the different areas of a municipality’s remit, e.g. on their character, usage, tourism value, amenity value or traffic flow, could help with the determination.

It may also be appropriate to consider the level of environmental risk posed by litter remaining in a particular area - for example, it may be appropriate to sweep areas adjoining rivers or the coast more thoroughly/frequently than other areas to reduce the risk of riparian and marine litter.

Member States can provide guidance on the definition of levels, and on the levels of cleanliness that municipalities should aim to achieve for areas that meet certain criteria.

The levels could be set as follows:

Level 1: No litter

Level 2: Minimal litter, causing little or no visual disamenity

Level 3: Predominately free of litter, but with some visible small items

Level 4: Moderate littering, with numerous items visible but no significant accumulations

Level 5: Widespread distribution of litter with some accumulations

Level 6: Heavily littered with significant accumulations

Once the level of cleanliness is determined, the municipalities will need to plan how this level can be achieved. This can be done by:

- setting a specific frequency of cleaning or
- establishing a trigger mechanism if the level is falling below a set standard

Furthermore, it needs to be decided which type of clean-up activity is necessary to achieve this level and the corresponding resources needed. The aim should always be to keep each considered area to its target level of cleanliness.

Services may need to be adapted in a seasonal context or in the event of an emergency, or an exceptional occasion (such as a major public event like a festival, or a market day, or an extreme weather event).

Furthermore, the desired level of cleanliness should not imply excessive effort relative to the environmental outcomes being sought, so that producers' costs do not exceed what is necessary for cost-efficient delivery. It should also be subject to periodic review.

In order to provide incentives to the producers of the different SUP product groups under the Directive to take upstream measures to reduce litter, the level of service input and the resulting costs should be directly linked to the level of cleanliness to be achieved, so that where there are reductions in litter, this translates into reduced costs of clean up.

3.5 Collected litter management

3.5.1 Transport of the collected litter

The costs of cleaning up litter referred to in Article 8 (2) and (3) also include the subsequent transport and treatment of that litter.

To be able to include these costs under EPR, the transportation of the litter collected should be carried out by operators designated by public authorities, using vehicles and/or manpower appropriate and proportionate to the quantity of litter and the location where it is collected.

The cost calculation with respect to the different SUP product groups might differ to the respective clean-up costs, as e.g. cigarette butts do not cause high transportation costs, but much collection effort.

3.5.2 Treatment of the collected litter

To be able to include these costs under EPR, the treatment of the litter should be carried out by operators designated by public authorities, using legal waste treatment infrastructure and processes in line with regulatory requirements in relevant national legislation and in Directive 2008/98/EC.

The cost calculation with respect to the different SUP product groups might differ to the respective clean-up costs, as e.g. cigarette butts do not cause high treatment costs, but much collection effort.

Operators should treat the collected waste according to the waste hierarchy and best practices available, including sorting and recycling, even if this gives rise to higher costs than landfilling or energy recovery. Revenues, e.g. obtained by selling the collected litter to recyclers should be taken into account.

4 General principles for calculating costs

Article 8(4) provides that *“the costs to be covered referred to in paragraphs 2 and 3 shall not exceed the costs that are necessary to provide the services referred to therein in a cost-efficient way and shall be established in a transparent way between the actors concerned. [...] The calculation methodology shall be developed in a way that allows for the costs of cleaning up litter to be established in a proportionate way.”*

4.1 Cost-efficiency

The costs to be covered by producers must adequately represent the amounts necessary to ensure adequate and cost-efficient litter related operations specific to the product group. Services undertaking the litter clean-up should only receive payments that meet their relevant costs in full if they run their services efficiently.

Several methods can be used to evaluate and ensure cost efficiency of waste management services at the local level, like benchmarking, competition, efficiency reviews and output monitoring.

Costs that are already included in EPR implementation (e.g. for collection, transport and treatment) under Directives 2008/98/EC and 94/62/EC should be deducted, as that would result in these costs being covered twice.

4.2 Transparency

The producers need to be informed in a transparent manner, how the system for the costs of the waste management operations that they are to cover is established. The data and processes used to establish the necessary costs must be robust and transparent, including information on how costs are allocated amongst producers. Regular exchanges between the public authorities and the producers should be held, e.g. by setting up dedicated working groups.

4.3 Proportionality

The Directive refers to the calculation method to be developed in a way that allows for the costs of cleaning up litter to be established in a proportionate way. The calculation needs therefore to establish as a first step what level of cleanliness could be achieved (see point 2.3.2) and what could be done to achieve this level. Point 4 will go into more detail on the calculation method.

The cost calculation should be as precise as possible and be based on reliable data, but at the same time be proportionate regarding administrative burden.

The cost covered by the producers for each product category listed in Part E of the Annex to the SUP Directive should be proportionate to the share of effort/resources that is deployed to tackle the respective products.

It should distinguish between costs of the clean-up and the subsequent transport and treatment, including labour, materials and machinery.

The cost calculation should be regularly updated to take into account improvements (e.g. less littering through behaviour changes in consumers, less SUP products put on the market, improved product design by the producers).

5 Calculating costs for collection and litter-related practices

Many litter clean-up practices in EU Member States are the responsibility of local authorities. Data is therefore mainly collected on that level. A range of cost data and estimates is available at the EU, national, municipal or site/activity level from published studies, reports and stakeholder survey responses.¹³

The results of the studies indicate average annual costs of littering per capita to be between 5 € (for Italy) – 21 € (for Austria) when extrapolated on national level. There is considerable variation in the results, depending on the scope of costs, meaning the activities that are included or excluded in the calculations, and the organisations included or excluded. It should also be pointed out that, in most studies, no differentiation is made between the costs generated by general litter and costs specifically generated by product groups listed in Part E of the Annex to the Directive.

What is more, costs in one Member State cannot necessarily be extrapolated to another, as littering depends on many factors such as the awareness of the population, the waste collection infrastructure, labour costs, urbanisation or even the weather. Still, comparable data sets from other municipalities, regions or Member States may be used to inform an understanding of the costs of cleaning up litter (e.g. in cases in which proper data would be unavailable or data gathering would be disproportionate).

Taking into account these differences, it is not possible to establish a clear set of typical values at the EU level. Member States are likely to need to reach their own assessment based on information already available on municipal level, or, where this is lacking, conduct their own studies, including market surveys, to determine the costs associated with the relevant litter clean-up activities.

When calculating the costs for cleaning up litter, the following aspects should be considered¹⁴:

- a representative sample of municipalities that participate in a study needs to be chosen. The sampling size depends very much on the size and the diversity of the country. Factors like the level of urbanization, traffic or tourism need to be taken into account, as these have a large effect on the amount and thus the costs of litter. This enables an accurate extrapolation to establish costs on a national level. A representative sample of locations should also be taken into account, especially the ones where the clean-up is most frequent.

¹³ MWE study “Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments”, p. 12, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>

¹⁴ MWE study “Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments”, p. 24, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>

- In the research design, municipalities should be asked to provide information on the main drivers of costs generated by litter. At a minimum, the survey should include:
 - personnel costs: labour costs (including overhead-costs) of personnel collecting litter from streets/parks (excluding activities such as maintenance of parks);
 - costs of machines, utilities and vehicles: annual costs of maintenance, depreciation of machines, utilities and vehicles, adding additional annual investments into machinery and vehicles;
 - costs of transportation (in costs per hour, multiplied by annual use of vehicles and utilities);
 - costs of treatment
 - frequency of clean-up and level of cleanliness targeted

The activities regarding the clean-up of litter are often mixed with other activities in the public environment. For example, personnel collecting litter from streets may in the same shift sweep leaves, empty bins, maintain parks, repair property et cetera. To be able to determine which part of the costs are linked to litter that is covered by Article 8 of the SUP Directive, waste composition analysis can be conducted¹⁵. It can also be useful to look at how much time staff spend performing each activity during a typical day.

Article 8(4) of the Directive specifies that “to minimize administrative costs, Member States may determine financial contributions towards the costs of cleaning up litter by setting appropriate multiannual fixed amounts.” Thus, if public authorities are unable to obtain the minimum data required to understand the costs of the activities in question or it comes with high administrative costs, this could be an approach to apply.

However, these fixed amounts should ensure that the costs incurred by producers do not exceed what is necessary and encourage the acquisition of the relevant data in the required form to set up a transparent system.

¹⁵ E.g. the guidelines for uniform waste analysis in Saxony “Richtlinie zur einheitlichen Abfallanalytik in Sachsen”, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/23865>

6 Methodologies to calculate the amounts of SUP products amongst litter collected

Once the costs associated with litter-related activities have been determined, the share of SUP products listed in Part E of the Annex to the SUP Directive amongst the litter collected must be calculated.

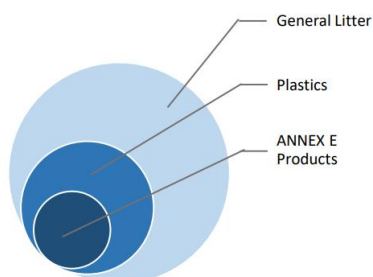


Figure on differentiation of different types of litter¹⁶

The Commission identified two main options to calculate the amounts of relevant SUP products amongst waste collected and littered in public locations¹⁷:

6.1 Input-based methodologies

Input-based methodologies are based on the amount (by weight) or quantity (i.e. number of items) of SUP products placed on the market in a given Member State taking into account imports and exports. This data is either available at the industry level, via official European¹⁸ or national market databases, e.g. Prodcom, existing EPR schemes, etc. This method then uses estimations of the share of SUP products consumed in public, which are properly disposed of (i.e. placed in waste receptacles) and which are littered. Information on the share of SUP products that are littered can be determined through field evaluations, based on observations of individual consumer behaviour trends, market characteristics and other relevant local conditions. This information will allow an estimate of total amounts of SUP products properly disposed of (and thus collected) and littered in public spaces at the Member State level. However, the following points should be taken into account. Input-based methodologies are highly dependent on the completeness and robustness of market data, which is not available for all product groups. Also, available data does not always reflect the reality in a given Member State, due to factors such as cross-border movement or free-riding. This approach is also not ideally suited to differentiate costs between different municipalities. While one could look at how much relevant material is disposed of properly in a particular municipality, there will be no data available of the products placed on the market at the municipal level.

¹⁶ MWE study “Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments”, figure 2, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>

¹⁷ Ramboll “Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment -WP 6 : final report on developing guidelines on litter clean-up costs”, p.56 ff., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1>

¹⁸ Eunomia “Plastics: Reuse, recycling and marine litter”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cdca2d1-c5f2-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en>

6.2 Output-based methodologies

Output-based methodologies rely on the results of litter sampling studies to determine the total amount and/or quantity of litter properly disposed of and littered and the corresponding share(s) of relevant SUP products. These methodologies rely on periodic post-collection and litter clean-up composition analyses at national/regional/local level being undertaken to ensure robust data on the total amount of litter and the proportion of relevant SUP products.¹⁹ Key parameters to consider when carrying out litter composition analyses include:

- Where to measure: Determining and mapping measurement locations²⁰

Before launching the actual composition analyses, an important step is to carry out pre-pilot measurements, to get an overview of the different environment types which exist within a given area and their characteristics in terms of waste collection and littering. Pre-pilot measurements consist of litter counts, during which the number pieces of litter in areas of a given size (e.g. 10*10 m²) are determined. From these analyses, it is possible to identify a number of environment types, including those which have high or low risks in relation to littering.

- How much to measure: Determining the frequency of measurements and the number of necessary sampling points

In terms of timeframe, litter composition analyses should be carried out year-round, to reflect potential differences in volumes of waste collected throughout the seasons e.g. summer versus winter months, in municipalities with different characteristics (such as level of urbanization, density, environmental awareness of population subgroups, number of tourists etc.). Weather is also a variation factor for litter sampling and should be taken into account when carrying out sampling measurements, as rain can flush away certain frequently littered lightweight SUP products (e.g. tobacco product filters) and outdoor activities, which often lead to littering, are impacted.

- When to measure: Determining the moment of measuring to avoid stock and flow issues

For any location selected, it is important to know how long it is since it was last cleansed. If a location is sampled where cleansing has not taken place for some time, the sampling will measure the stock of litter, but you will not know how quickly it has accumulated. Therefore, if some rarely cleansed areas are sampled (like the verges of minor country roads), they should be cleaned-up first and then left for a defined period before sampling. This will provide the rate at which litter accumulates and ensure that the taken sample represents the current composition of litter, rather than a historical composition.

- What to measure: Determining the nature of the measurement

Determining what to measure is of utmost importance for the completion of the study. Three different measurement units are possible: item, weight, and volume. Ideally, litter should be measured according to all three units. If not all metrics are known, conversion factors could be used (e.g. if the volume of beverage containers is known, a conversion factor could be used to convert this to a specific weight and

¹⁹ VKU/INFA Study „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“ (DE) <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/archiv-2020-pressemitteilungen/einwegplastik-und-zigarettenkippen-in-der-umwelt-kosten-kommunen-jaehrlich-700-millionen-euro/>

²⁰ OVAM litter fraction count, <https://ovam.vlaanderen.be/actieplan-marien-zwerfvuil>

vice versa). There should be at least one common measurement unit for all the litter to determine relevant costs for each product group and taking into account common practice. Each of the three measurement approaches yields very different results in respect of how costs are allocated to each product group in litter. Using the correct measurement method is critical to the fair apportionment of costs to each producer group, and therefore an understanding of the appropriateness of each method is also crucial. Cigarette butts, for example, have a much greater proportion when measured by count, than when measured by volume or weight, while glass bottles will contribute a great deal more by weight than by count.

- How to upscale to regional/national level: Determining the factors to be considered when upscaling results to the regional or national scale

Once robust results are available for selected litter sampling points, it is possible to aggregate the results to obtain data at regional or national scale.

The scaling-up should cover the following:

- defining a set of characteristics of the different parts of the country (urban, suburban, rural, level of footfall, riparian etc),
- having defined a sampling method that ensures to have a good sample of areas with each set of characteristics to enable the determination of the corresponding annual amount and composition of litter per km²,
- determining the typical litter rate/composition of each area and
- apply the litter rate/composition to the number of km² of land with those characteristics.

Once again, the robustness of the parameters applied in the design of sampling studies is very important to ensure that measurements are as representative as possible of local conditions, highlighting the importance of pre-pilot measurements.

There are also aspects that require particular attention when using output-based methodologies. The number and frequency of measurements must ensure statistical representativeness. Various factors can affect sampling, such as seasonal and weather variations. Output-based methodologies must also consider the impact of external factors affecting SUP product weight, such as moisture content and food residue, which is of particular relevance when using weight-based allocation of costs. Finally, if a SUP product has decomposed into several pieces, the risk of counting individual pieces of (the same) SUP product when carrying out litter composition analyses must be assessed and considered.

7 Options for allocating costs to the producers

Following the calculation of the costs of litter clean-up activities and the shares of SUP products that are listed in Annex E to the SUP Directive in total litter, the costs then need to be allocated first between the different categories of SUP products and then between individual producers.

7.1 Allocation of costs among the different categories of SUP products listed in Part E of the Annex to the SUP Directive

Several potential options exist to allocate costs to individual SUP product categories, including weight-, volume-, or item count-based allocation. As stated in point 5, at least one measurement unit should cover all the litter. It should be noted that, since the weight, volume and item count of different SUP products differ significantly, the approach used for cost allocation can have large impacts on the costs for some SUP products, particularly tobacco filters and balloons.

The choice of the allocation basis should be determined at Member State level and take into account local practices, but the following factors can be considered when comparing these allocation options:

- **Availability of robust and reliable data**

The allocation approach chosen by the Member States should be consistent with their post-collection waste and litter monitoring methodologies and practices. The approach should consider post-collection and litter clean-up composition analyses (when using output-based methodologies) and the number of products put on the market (when using input-based methodologies).

- **Complexity of the system for producers and Member States**

An appropriate balance is needed between a robust allocation of costs to SUP product categories and regulation which is coherent and enforceable whilst incurring minimal implementation costs.

- **Cost drivers for litter clean-up, transport and treatment**

The allocation between different categories of SUP products should be determined based directly on the weight and/or, volume and/or item of the category of SUP products collected, transported and treated. A volume-based allocation could be more relevant to logistics costs (collection and transport)²¹ while a weight-based allocation could be more relevant to the treatment costs²², depending on the methods used. In the context of litter clean-up, costs of some labour intensive practices (e.g. manual cleaning) is driven by the number of littered items rather than weight. One relevant example is cigarette filters, which are small and light but often numerous (high item count) and may therefore require resource intensive litter clean up techniques.

The tables below illustrate possible methods to determine the allocation of costs to be borne by producers for litter clean-up activities.

²¹ VKU/INFA Study „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“ (DE) <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/archiv-2020-pressemitteilungen/einwegplastik-und-zigarettenkippen-in-der-umwelt-kosten-kommunen-jaehrlich-700-millionen-euro/>.

²² MWE study “Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments”, p. 21, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>

7.1.1 Allocation of costs to producers per SUP product

- A simple breakdown and calculation of the proportion of each SUP item listed in Annex E to the SUP Directive of the total of littered items (for example used by OVAM Flanders):

Product group	% weight	% volume	% item	% total litter share
Food containers	x	y	z	$(x+y+z)/3$
Packets and wrappers				
Beverage containers				
Cups for beverage				
Lightweight plastic carrier bags				
Wet wipes				
Balloons				
Tobacco products with filters				

This allocation method simply combines all three metrics without going into detail of every step of the clean-up process. However, if there are one or two common metrics available, a similar approach could be used (dividing % total litter share by the number of used metrics (1 or 2 respectively)).

- If detailed data is available, a more detailed allocation method could be used. SUP product group X (e.g. packets and wrappers):

Litter clean-up technique*	Relevant metrics	Total Costs	Share
cleansing and sweeping	% volume	A	% volume multiplied by A
picking	% item	B	% item multiplied by B
Litter transport	% volume	C	% volume multiplied by C
Litter treatment	% weight	D	% weight multiplied by D
Total costs per product group			Sum of this column

* This column could be further subdivided, e.g. different clean-up techniques or treatment procedures, and other relevant metrics could be used if those that are listed here are not available.

Metrics combining the costs for each technique of litter collection and clean-up with the proportion of SUP items compared to the rest of the litter waste stream can be used to calculate an overall cost to be financed by producers of the specific category of SUP products concerned. A combination of weight, volume, and item metrics may be used to allocate costs depending on the respective cost drivers for litter clean-up, transport and treatment. For example, if packets and wrappers account for 6% of litter cleaned up using a cleansing technique (by volume) at a cost of A € and for 15% of litter cleaned up using manual litter-picking (by item) at a cost of B €, costs to be borne by producers of packets and wrappers would be $A\text{€} \times 6\% + B\text{€} \times 15\%$. By the same method, the costs for transport and treatment can then be added to calculate the total costs that producers must bear.

7.2 Allocation of costs between individual producers of SUP products

The next step entails allocating costs of practices and measures for each product group listed in Part E of the Annex to the SUP Directive to individual producers. The system must ensure that the correct total amount is gathered from producers to fully cover net costs (i.e. including revenues generated) of managing their waste within the territory of the Member State.

Fees should be charged according to the 'polluter pays' principle and should be levied from producers according to the quantity of relevant SUP products that they place on the market.

In particular, once the total costs to be borne by producers of a SUP product category have been determined, the costs may be shared among all relevant producers based on their market share (amount of products placed on the market) – since the identification of exact product brands in the collected litter would be very difficult and costly.

Under an input-based methodology for calculating amounts and shares of SUP products collected and littered, costs to individual producers of a SUP product category can be determined based on the amount of products put on the market and associated costs of waste collection and treatment and litter clean up. However, there are limitations to this approach and necessary data collection might be needed, particularly that data concerning the amount of products placed on the market is only available for some product groups, such as tobacco filters, or those products already subject to EPR schemes.

The outcome of existing activities which are organized and/or funded by the producers to reduce litter may also be taken into account in the calculation of the fees. Fees should correlate with generated waste and litter quantities and appropriate review processes should be established to take into account progress in innovation, improved collection and recycling practices and reduction in littering behaviour (e.g. due to improved waste collection infrastructure in public places, effective awareness raising campaigns, better product design etc.).

The net cost principle should be applied, indicating that any revenues accrued from the sales of cleaned up littered items should reduce the relevant producer fees for relevant litter-related practices. Any double-counting of revenues (e.g. when valuable material from litter is sold several times in the value chain) should be avoided.

Member States are responsible for deciding the final modalities regarding the calculation of costs and the share of the costs to be covered by producers.