



PHILIP MORRIS AB

Stockholm den 1 november 2023

Philip Morris AB  
Karlavägen 108, vån 12  
P.O. Box 24242  
SE-104 51

Klimat- och näringslivsdepartementet  
Kemikalieenheten  
103 33 Stockholm

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)

[kn.ke.remiss@regeringskansliet.se](mailto:kn.ke.remiss@regeringskansliet.se)

## **Yttrande över Remiss av Naturvårdsverket hemställen om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter och förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter (KN2023/03710)**

Philip Morris AB (PM AB) har av regeringskansliet fått Naturvårdsverkets promemoria med hemställen om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter och förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter (Avgiftsförordningen) på remiss. PM AB avger följande

### **Yttrande**

PM AB avstyrker förslaget att en samhällsekonomisk analys inte längre ska ske enligt 13 § 3 punkten Avgiftsförordningen.

PM AB hemställer hos regeringen att 13 och 15 §§ i Avgiftsförordningen ska ha den lydelse som framgår av avsnittet ”Avgiften måste baseras på vikten avfall som samlats in” nedan.

PM AB hemställer att regeringen ska uppdra åt Naturvårdsverket att tillse att dialog sker med bla. producenter av engångsplaster så att villkoret i Engångsplastdirektivets artikel 8 punkten 4 om att ”kostnader som ska täckas och som avses i punkterna 2 och 3...ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer”, uppfylls.

## **Bakgrund**

Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019

om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (Engångsplastdirektivet) har i Sverige implementerats genom lagändringar till följd av förslag i propositionen (2020/21:198) Producentansvar och straffansvar för nedskräpning och vissa förordningar, bla de som omfattas av Naturvårdsverkets remitterade förslag. Till grund för dessa ligger den inom regeringskansliet utarbetade promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035, Promemorian).

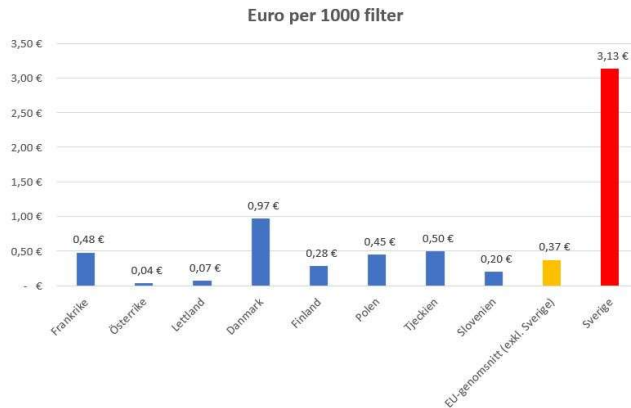
I yttrande över Promemorian anförde PM AB att den nedskräpningsavgift som beskrevs, mer syntes vara av formen skatt än en avgift. Detta då det enligt vår mening saknades korrelation mellan faktiska kostnader för det utökade producentansvaret enligt artikel 8 i Engångsplastdirektivet och den avgift som beskrevs i Promemorian. När det dessutom i anslutning till regeringens beslut om propositionen kommunicerades att nedskräpningsavgiften beräknades uppgå till cirka 600 miljoner kronor per år<sup>1</sup> och skulle användas till den städning som kommunerna utför, förstärktes vår övertygelse att nedskräpningsavgiften utgör en skatt och ingen avgift.

Den föreslagna svenska avgiften är också avsevärt högre än våra grannländers avgifter. Graf 1 visar kostnaden per 1000 filter i Euro. Våra grannländer, Danmark och Finland, har avsevärt lägre kostnader per 1000 filter. I Danmark kostar 1000 filter 0,97 Euro och i Finland 0,28 Euro. Motsvarande kostnad för Sverige är 3,13 Euro per 1000. En sådan markant skillnad indikerar att avgiften varken är proportionell eller kostnadseffektiv.

---

<sup>1</sup> Pressmeddelande från Miljödepartementet ”Engångsplastens miljöeffekter ska minska”, publicerat den 03 november 2021

**Graf 1: Kostnad (EUR) per 1000 filter.**



PM AB vidhåller att den avgift som beskrivs i Avgiftsförordningen är en skatt snarare än en avgift och utvecklar skälen för detta nedan.

### **Produktavgiften är en skatt och inte en avgift**

Avgörande för om en påлага faller inom regeringens normgivningsmakt eller måste beslutas av riksdagen genom lag är om den utgör en skatt eller en avgift, varvid skatter är generellt undantagna från delegationsrätten enligt 8 kapitlet 3 § regeringsformen.

En skatt karaktäriseras av att den utgör ett tvångsbidrag till det allmänna utan en direkt specificerad motprestation, medan en avgift karaktäriseras som en penningprestation till det allmänna utan direkt motprestation.<sup>2</sup>

I sammanhanget bör påpekas att det faktum att en påлага benämns avgift saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen av densamma samt det faktum att pålagan betalas för en motprestation inte, i sig, är tillräckligt för att konstatera att pålagan utgör en avgift. Istället krävs normalt ett tydligt specificerat vederlag för avgiftsklassificering, vilket medför att pålagor som genererar intäkter som klart överstiger det allmännas kostnader för motprestationen utgör en skatt. Detta innebär att pålagor med kollektiv motprestation eller pålagor som har till syfte att styra ett visst beteende (snarare än att pålagan betalas för en specificerad motprestation) utgör skatter och inte avgifter.

#### *Produktavgiften som olaglig skatt i aktuellt fall*

I yttrande till Naturvårdsverket över deras förslag till föreskrift om produktavgifter (**se bilaga**) har PM AB anfört sammanfattningsvis följande.

---

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 s. 213.

1. Produktavgiften uppfyller inte Engångsplastdirektivets och EU-rättens allmänna krav (oförenligt med kraven om transparens, kostnadseffektivitet, proportionalitet, polluter-pays-principen och förbudet mot otillåten diskriminering). Ytterligare en indikation på att den föreslagna svenska avgiften är orimligt hög framgår när vi jämför den med våra nordiska grannländers nedskräpningsavgifter. Den svenska avgiften är mer än tre gånger så hög som den danska och elva gånger så hög som den finska (se graf 1 ovan) när vi jämför kostnad per 1000 filter. Denna jämförelse visar tydligt att den svenska produktavgiften inte lever upp till Engångsplastdirektivets och EU-rättens allmänna krav.
2. Produktavgiften är en otillåten skatt som saknar rättsligt stöd, RF kap 8, 2 och 3 §§.
3. Produktavgiften innebär en olaglig dubbelkompensation till kommunerna för kostnader enligt renhållningsordningen, varför alla åtgärder kommunerna går för att få in den sk renhållningsavgiften från Naturvårdsverket riskerar strida mot den sk självkostnadsprincipen i kommunallagen.

### **Naturvårdsverkets förslag att avskaffa den samhällsekonomiska analysen är fel**

Naturvårdsverket föreslår nu regeringen att 13 § 3 punkten Avgiftsförordningen ska ändras och i stället ha följande lydelse – ”Naturvårdsverkets bedömning av om kommunernas kostnader enligt 1 och 2 är rimliga.” Av skäl som framgår nedan anser PM AB att Naturvårdsverkets hemställan i denna del inte ska genomföras.

Naturvårdsverket har till stöd för hemställan anfört bla att ”eftersom Naturvårdsverkets bedömning är att en samhällsekonomisk analys inte kommer att ge svar på om kommunernas kostnader är för höga föreslår Naturvårdsverket i stället att det görs en mer övergripande bedömning av om kommunernas redovisade kostnader är rimliga.”

Av den remitterade promemorian framgår inte hur den föreslagna rimlighetsbedömningen ska ske. Skrivningen är både vag, oförutsägbar och att ger ingen vägledning för oss om vilken kostnaden för oss kommer att bli. Ett sätt att hantera den uppkomna situationen, som vi ser det, är att i det fortsatta arbetet med 13 § i förordningen istället involvera producenter av engångsplaster och kommuner och tillsammans med oss berörda ta fram verktyg för tillämpningen av punkten 3. Ett sätt skulle också kunna vara att kommuner och producenter av engångsplaster på ett tidigt stadium av arbetet med implementeringen av Engångsplastdirektivet fått i uppdrag att tillsammans ta fram ett system för att täcka kommunernas kostnader. Tiden för denna är nu för sent men vi konstaterar ändå att så skett i länder Sverige närliggande. En alternativ skrivning av punkten 3 skulle kunna vara att betydligt mer direktivkonformt föreskriva att Naturvårdsverket ska bedöma om kostnaderna är proportionerliga mot direktivets syfte och kostnadseffektiva. Det kan också vara lämpligt att beakta de rekommendationer Kommissionen tar fram.

I det förslag till produktavgift som remitterats av Naturvårdsverket (se PM AB:s svar i bilaga 1) har ingen bedömning skett om kostnader som rapporterats är förenliga med Engångsplastdirektivet eller inte, av Naturvårdsverket. Tvärtom framgår att schabloner tillämpats. Ingen vet egentligen vilka kostnader som är

ersättningsgilla och inte. PM AB har svårt att se hur Naturvårdsverkets remitterade förslag till föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek kan vara förenligt med Engångsplastdirektivet.

Mot den bakgrunden avstyrker vi att Naturvårdsverkets förslag om att ta bort den samhällsekonomiska analysen genomförs, då det ytterligare bidrar till att produktavgiften blir lik en skatt och inte en avgift. Tvärtom bör Naturvårdsverket involvera producenter av engångsplaster i arbetet med att utveckla verktyg för att göra samhällsekonomiska kalkyler.

## **Förslag på åtgärder som gör att produktavgiften inte riskerar bli en skatt**

Enligt PM AB:s bedömning finns det ett antal olika åtgärder som kan genomföras och som väsentligen minskar risken för att produktavgiften ska anses vara en skatt och inte en avgift. Det handlar om att dels införa ett system där producenter av engångsplaster involveras i arbetet med Engångsplastdirektivet på ett systematiskt och strukturerat sätt och därigenom gör om delar av avgiftssystemet, dels att styra om avgiften från att baseras på antal produkter som räknats på en viss uppmätt yta och i stället baseras på vikt insamlat avfall. Detta är ju också någonting kommunerna mäter och redovisar till Naturvårdsverket.

### *1. Ny dialog mellan producenter av engångsplast, kommuner och Naturvårdsverket*

Den avgift som nu ska beräknas enligt gällande nedskräpningsavgiftsförordning bygger på att kommuner rapporterar in kostnader för städning av engångsplaster, som sedan bedöms av Naturvårdsverket och sedan, baserat på en skräpmätning, fördelas ut mellan olika förekommande engångsplaster baserat på deras andel av den totala mängden uppmätt skräp. Producenter av engångsplast ska sedan betala dels en avgift till Naturvårdsverket baserat på hur många engångsplastprodukter som räknats på en viss yta, dels en viss fast avgift.

Vi konstaterar att det system för inrapportering av kostnader från kommuner till Naturvårdsverket, inte tagits fram i dialog med producenter av engångsplaster. Inte heller har någon dialog skett om vilka kostnader som inrapporteras. Vi ifrågasätter därför om denna grund för beräkningen av den kommande avgiften, är förenlig med artikeln 8 punkten 4 Engångsplastdirektivet enligt vilken

*”De kostnader som ska täckas och som avses i punkterna 2 och 3 får inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de tjänster som avses i dessa punkter på ett kostnadseffektivt sätt och ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer. Kostnaderna för uppstädning av skräp ska begränsas till verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter eller på deras vägnar. Beräkningsmetoden ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna för uppstädning av skräp på ett proportionellt sätt.”*

Inrapporteringssystemet och de kostnader som rapporterats in har inte fastställts klart och tydligt mellan berörda aktörer. Såvitt vi vet finns det heller ingenting som visar att de inrapporterade kostnaderna inte överstiger de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt. Inte heller finns det belägg för att kostnaderna endast är kostnader för uppstädning av skräp eller verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter.

## 2. *Transparens*

PM AB anser att regeringen bör uppdra åt Naturvårdsverket att tillse att det system som tas fram för inrapportering av kommuners kostnader, liksom arbetet som sker med att gå igenom vilka kostnader som kan ersättas enligt Engångsplastdirektivet, sker i dialog med såväl producenter av engångsplaster som berörda kommuner. Till dess att så skett anser PM AB inte att de kostnader kommunerna rapporterat in kan ligga till grund för fortsatt arbete med kommande avgifter.

## 3. *Avgiften måste baseras på vikten avfall som samlats in*

Såväl gällande lydelse av Avgiftsförordningen, som de föreslagna ändringarna, innebär att den avgift producenterna ska betala in till staten, baseras på antalet skräp med engångsplast som hittats inom ett visst område när den nationella nedskräpningsundersökningen genomfördes. Det finns ingen koppling till vad som faktiskt **plockas upp** och vad som driver kostnaderna för att städa upp skräpet. Detta är centralt. Det är uppstädningen av skräpet vi ska betala för. Antal skräp som ligger på marken på en viss yta kommer med en mycket större osäkerhet. En styckbaserad modell är endast relevant om allt skräp städas manuellt, vilket inte är fallet (se utförligare text i bilaga 1). Detta medför att det även i del av förordningen, saknas ett samband mellan kostnader som ska ersättas, proportionalitet och kostnadseffektivitet. Vi utvecklar skälen för detta enligt följande.

Enligt 28 § i Avgiftsförordningen ska kommuner till Naturvårdsverket bli rapportera en uppskattning av vikten i kilogram på de fimpar som städats upp. Denna uppgift rapporteras sedan in till EU. Kommuner ska också rapportera in kostnader för hantering av sopor enligt 10 § i Avgiftsförordningen. Någon inrapportering av hur många olika engångsplaster som samlats in sker inte av kommunerna. PM AB anser att detta talar för att även produktavgiften ska baseras på vikt insamlat skräp. Därigenom erhålls ett tydligt samband mellan kommunernas kostnader och mängden insamlade engångsplaster. Detta minskar enligt vår mening risken att avgiften blir en skatt.

För att produktavgiften inte ska baseras på antal skräp på en viss uppmätt yta utan på vikt uppsamlat skräp, föreslår PM AB följande författningsreglering.

### *Föreslagen lydelse*

13 § 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~~ **vikten** som totalt skräpats ned enligt den skräpmätning som ska utföras enligt 31 §.

Beräkning av hur mycket varje producent ska betala i produktavgift

15 § Hur mycket varje producent ska betala i produktavgift ska beräknas på grundval av den ~~vikt uppgifter som har lämnats om hur många produkter~~ som en producent under det närmast föregående kalenderåret har släppt ut på den svenska marknaden

1. enligt 11 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,
2. enligt 36 § förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter,

3. enligt 18 § förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger, och
4. enligt 19 § förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter. Förordning (2022:1425).

## **Övrigt**

PM AB har i övrigt inga synpunkter på de av Klimat- och Näringsdepartementets framförda förslagen i övrigt.

Med vänlig hälsning,

Mathilda Stenman

Manager External Affairs, Sweden & Iceland

## **Bilaga 1: Philip Morris AB:s remissvar till Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek (dnr NV-1230-23)**

Philip Morris AB

Karlavägen 108, 12 fl

P.O. Box 24242

SE-104 51 Stockholm

Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

[registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

## **Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek (dnr NV-01230-23)**

Philip Morris (PM AB) har fått förslag till föreskrifter om fastställande av produktavgiftens storlek på remiss och anför följande.

PM AB **avstyrker** den föreslagna produktavgiftens storlek.

### **Yttrande**

#### *Sammanfattning*

Produktavgiften är en del av Sveriges implementering av artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det sk engångsplastdirektivet (Direktivet) och ska enligt Direktivet användas för att täcka kostnaderna för att städa upp och därefter transportera och behandla offentligt avfall från vissa engångsplastprodukter. Av artikel 8 punkterna 4 och 5 framgår:



”De kostnader som ska täckas och som avses i punkterna 2 och 3 (i artikel 8, vår kommentar) får inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de tjänster som avses i dessa punkter på ett kostnadseffektivt sätt och ska fastställas klart och tydligt mellan berörda aktörer. Kostnaderna för uppstädning av skräp ska begränsas till verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter eller på deras vägnar. Beräkningsmetoden ska utarbetas på ett sätt som gör det möjligt att fastställa kostnaderna för uppstädning av skräp på ett proportionellt sätt. Medlemsstaterna får fastställa ekonomiska bidrag för kostnaderna för uppstädning av skräp genom att fastställa lämpliga fleråriga fasta belopp i syfte att minimera de administrativa kostnaderna. Kommissionen ska, i samråd med medlemsstaterna, offentliggöra riktlinjer avseende de kostnader för uppstädning av skräp som avses i punkterna 2 och 3. Medlemsstaterna ska fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla berörda inblandade aktörer.”

PM AB hävdar att den föreslagna produktavgiften varken är förenlig med artikel 8 i Direktivet, 8 kapitlet regeringsformen, kommunallagen eller punktskattedirektivet. Vi anser att den föreslagna föreskriften inte kan ligga till grund för påförande av produktavgift då den utgör en olagligt påförd skatt.

## **Förslaget strider mot Direktivet**

### *Artikel 8 i Direktivet*

Artikel 8 innehåller ett antal grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en avgift ska kunna påföras producenter av engångsplaster. Vid beräkningen av underliggande kostnader, som ligger till grund för producentansvarsavgiften, t ex kostnader för offentliga tjänster för städning av offentligt skräp, måste transparens mellan berörda aktörer säkerställas. Dessutom måste de ovan nämnda offentliga tjänsterna utföras på ett kostnadseffektivt sätt för att säkerställa att producentavgifterna är proportionella, förenliga med ”polluter pays-principen” och icke-diskriminerande mot specifika sektorer eller producenter.

### Avgiften är inte transparent

Varken PM AB eller andra producenter av tobaksvarufilter som innehåller engångsplaster har på ett transparent sätt tillåtit delta i det underliggande arbetet med att ta fram underlagen för beräkningen av avgiften. PM AB har inte deltagit i arbetet med att bestämma vilka kommunkostnader som får rapporteras in eller inte, vilka kostnader som är ersättningsgilla, liksom heller inte i arbetet med metoden för skräpmätning. Vi kan inte se om de inrapporterade kostnaderna bygger på huvudsakligen manuell upplockning av fimpar (vilket utan tvivel skulle vara *kostnadsineffektivt* enligt ovan princip enligt Direktivet), eller om gatustädning sker med dyra nyinköpta maskiner som korsfinansieras av producenter av engångsplasters avgifter, men som används för annat än engångsplasters insamling. Vi misstänker även att kommunernas kapitaltjänstkostnader för administrationsbyggnader ingår i avgifter, trots att det inte ska betalas av producenter till engångsplaster. Det saknas med andra ord transparent underlag för att bedöma vad det är som driver kostnader hos kommunerna samt därmed i vilken utsträckning dessa ska ersättas utifrån kraven i Direktivet.

### Avgiften är inte kostnadseffektiv

Som framförts är det bara kostnadseffektiva åtgärder som är ersättningsgilla enligt Direktivet. En följd av Direktivet är att det i den nationella regleringen måste finnas tydliga samt på förhand kända och definierade kriterier för hur kostnadseffektivitet ska mätas och redovisas. Såvitt PM AB är bekant har några sådana kriterier inte definierats eller kommunicerats, vilket gör att varken kommuner eller producenter av engångsplaster i dagsläget vet vad som konstituerar en ersättningsgill kommunal renhållningskostnad. Att så är fallet blir än mer uppenbart vid studie av de inrapporterade kostnaderna som avviker stort mellan kommuner av jämförbar storlek och som vid en närmare studie synes mer kunna beskriva olika kommunala ambitionsnivåer i renhållning samt olika sätt att bedriva verksamhet, än effektiva metoder för renhållning. Skulle dessutom det förslag Naturvårdsverket lämnat till regeringen om borttagande av samhällsekonomisk analys, till förmån för en allmän skälighetsbedömning, av de kommunala kostnaderna gå igenom, minskar sannolikheten för att avgiften är effektiv (eller proportionerlig).

### Avgiften är inte proportionerlig

När medlemsstater implementerar direktiv från EU måste unionsrättens mer generella rättsliga principer tillämpas. Proportionalitetsprincipen fastställs i artikel 5.4 i Fördraget om den Europeiska Unionen. Enligt denna princip ska åtgärderna

- Vara lämpliga för att uppnå det önskade resultatet,
- Vara nödvändiga för att uppnå det önskade resultatet, och
- Inte innebära en orimlig börda för den enskilde i förhållande till det eftersträlvade målet (proportionalitet i strikt mening)

Kort sagt innebär proportionalitetsprincipen att olägenheten med den rättsliga åtgärden inte får överväga nyttan med åtgärdens införande. Miljöföretaget Ragn-Sells skriver i sitt remissvar till "Promemorian genomförande av EU:s Engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning" (dnr M2020/02035) i punkt 3 a) "Förslaget fokuserar på antal, inte på volym eller vikt. Det är en ny och udda princip som kan få snedvridande effekter." Denna snedvridning lever tyvärr kvar i den här skräpmodellen som fördelar nedskräpningskostnaderna. Modellen utgår ifrån skräp som ligger på en offentlig yta och dessa skräp har sedan räknats i antal skräp. Direktivet i sig utgår inte ifrån vad som ligger på marken, utan vad som plockas upp. Varför en sådan metod har valts motiveras inte i förslaget. I underlaget finns heller ingen analys av vad som faktiskt driver kommunernas städkostnader. Om betalningen sker per styck skräp är det en indikation på att allt skräp plockas manuellt. Miljöföretaget Ragn-Sells menar dock att en sådan metod är ny, udda och snedvridande och att volym eller vikt är rimligare.

Snedvridningen av skräpmodellen stannar tyvärr inte vid denna nya udda princip med antal skräp. Tobaksvaror med engångsplastfilters andel av de totala intäkterna från produktavgiften är nästan 87 procent, trots att dess andel av antal skräp i nedskräpningsmätningen endast är 45 procent – alltså den metod Ragn-Sells menar är ny, udda och snedvridande. I metoden till den nationella skräpmätningen (denna är inte en del av det remitterade underlaget, men har begärts ut av PM AB) framgår att en krossad glasflaska räknas som ett skräp, likaså en fimp. Konfetti är ett skräp. Tuggummin räknas bort ur totala mängden skräp, vilket gör att alla andra skräpkategoriernas andelar (och därmed kostnader) ökar. Det finns inget resonemang kring varför glassplitter, tuggummin och konfetti är så enkelt att städa upp jämfört med till exempel en fimp. Motivering till denna metod finns inte i det remitterade förslaget och inte heller redovisas alternativa lösningar, såsom om andra metoder ska användas för påförandet av avgiften (från styck till vikt) som skulle kunna ändra relationen mellan påförda kostnader och andelen i skräpmätningen. Faktum är att det helt saknas argumentation kring varför engångsplastfiltrens andel är så hög.

#### Avgiften är inte förenlig med "polluter-pays"- principen

Inom EU:s miljörettsliga lagstiftning förtydligas proportionalitetsprincipen genom "polluter-pays", vilket innebär att kostnaderna för nedsmutsningen (nedskräpningen) måste beräknas på ett sådant sätt att de inte överstiger vad som är absolut nödvändigt för att åtgärda den miljömässiga skadan av nedskräpningen. Detta betyder att det bara är kostnader förenade med åtagandena för insamling och renhållning av engångsplaster som är ersättningsgilla. Av Rambolls rapport *Metodutveckling och verktyg för bedömning av kommuners kostnader av att städa skräp* framgår bland annat att det saknas uppgifter om kommuneffektivitet och ambition i nedskräpningsarbetet, att förslaget till avgift bygger på rimlighetsbedömningar av de inrapporterade kostnaderna och inte en bedömning av faktiskt ersättningsgilla kostnader, samt att få kommuner särredovisar nedskräpningskostnader från övriga kostnader för renhållning. Kommunerna önskar tydliga riktlinjer för vilka kostnader som är ersättningsgilla. Sammanfattningsvis kan vi inte se hur Naturvårdsverkets remitterade förslag på avgift är förenlig med "polluter-pays"-principen.

#### Avgiften är inte förenlig med principen om förbud mot diskriminering

Icke-diskrimineringsprincipen innebär att jämförbara situationer eller ageranden ska regleras på ett likvärdigt sätt, såvitt en olikartad behandling inte är objektivt och sakligt motiverad. När vissa engångsplaster medvetet undantas från avgiftssystemet, vissa skräp i kompositionsanalysen bedöms vara ett skräp trots att de egentligen är flera skräp (t ex är en krossad glasflaska ett skräp, likaså konfetti) eller kommuner av jämförbar storlek tillåts ha helt olikartade kostnader för insamling av engångsplaster, har PM AB svårt att se att beräkningen är förenlig med ett förbud mot diskriminering. Till detta kommer att tobak redan är belagd med skatt inom unionen genom särskild punktskatt och att även den nu föreslagna avgiften måste anses vara en punktskatt. Detta medför att de filter som omfattas av avgiften blir dubbelt beskattade, vilket inte är förenligt med diskrimineringsförbudet.

### *Sammanfattning ang Direktivet*

Då PM AB inte har fått delta i varken arbetet med att ta fram underlag för bedömning av kommunernas kostnader, genomförandet av skräpmätningen, analysen av kommunernas inrapporterade kostnader eller metoden för beräkning av själva avgiften, anser vi att avgiften strider mot Direktivet. Det är omöjligt för oss att förutse vad som driver kommunala kostnader för uppstädning av engångsplaster, hur dessa kan reduceras och varför de skiljer sig åt mellan kommunerna i så stor grad som de gör. Detsamma gäller metoden för att räkna avfall i kommunerna. Den föreslagna avgiften är varken proportionerlig givet det avsedda syftet eller icke-diskriminerande. När tobaksvaror med engångsplastfilters andel av de totala intäkterna från produktavgiften är nästan 87 procent, trots att dess andel beräknat på antal skräp i nedskräpningsmätningen endast är 45 procent, finns det uppenbara fel i modellen. Fel som skulle kunna åtgärdats om dialog funnits med oss och andra producenter i arbetet med lagstiftningen, förordningen eller föreskriften. Fel som skulle kunna ha åtgärdats genom att ha övervägt andra modeller för att mäta avfall och beräkna grunden för avgiften, exempelvis att mäta kommuners faktiska kostnader för insamling av engångsplaster eller vikten av insamlade engångsplaster.

### **Förslaget strider mot 8 kapitlet regeringsformen**

Av 8 kapitlet 2 och 3 §§ regeringsformen framgår att skatter ska beslutas av riksdagen genom lag. Grunden för den aktuella avgiften är en proposition om införande av ett bemyndigande i miljöbalken, som medfört att regeringen utfärdat den sk nedskräpningsavgiftsförordningen. Då nu föreslagen avgift till sin natur är en skatt, saknas det enligt vår mening emellertid ett giltigt bemyndigande för föreskriftens utfärdande. Vi utvecklar nedan varför vi anser att avgiften *de facto* och *de jure* är en skatt.

Den remitterade avgiften som beskrivs i remissen baseras inte på den nu gällande förordningen utan på förordningen som den eventuellt kan komma att bli om regeringen slutligen beslutar enligt Naturvårdsverkets hemställan till regeringen. Även detta gör att vi ifrågasätter avgiftens lagliga status.

### *Om gränsdragningen mellan skatt och avgift*

Som framgår av det föregående är avgörande för om en pålaga faller inom regeringens normgivningsmakt eller måste beslutas av riksdagen genom lag om den utgör en skatt eller en avgift, varvid skatter är generellt undantagna från delegationsrätten enligt 8 kapitlet 3 § regeringsformen.

Vad gäller gränsdragningen mellan skatt och avgift karakteriseras en skatt av att den utgör ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift karakteriseras som en penningprestation som motsatsvis betalas för en specificerad motprestation.<sup>3</sup> I detta sammanhang bör betonas att valet av benämningen av en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen av densamma.<sup>4</sup>

Endast det faktum att en pålaga betalas för en motprestation är dock inte, i sig, tillräckligt för att konstatera att pålagan utgör en avgift. Istället krävs normalt ett tydligt specificerat vederlag för avgiftsklassificering, varför pålagor som genererar intäkter som klart överstiger det allmännas kostnader för motprestationen faller inom riksdagens kompetensområde.<sup>5</sup> Att en pålaga har en kollektiv motprestation eller har till syfte att styra ett visst beteende (snarare än att pålagan betalas för en specificerad motprestation) är ytterligare faktorer som pekar på att pålagan ska klassificeras som en skatt snarare än en avgift.

### *Avgiften är en olaglig skatt*

Den motprestation som kommunerna utför och föreslås få betalt för genom avgiften, är kollektiv och inte individuell. Med detta menas att nyttan av uppstädningen inte kommer enbart producenter av tobaksvaror med engångsplastfilter till del, utan även samhället i stort. Detta talar för att avgiften är en skatt. Att så är fallet framförde Lagrådet i yttrande över ett förslag till ändring av livsmedelslagen där en avgift skulle få föreskrivas för en myndighets verksamhet enligt livsmedelslagen (jfr prop. 1997/98:48 s. 43.) Lagrådet anförde där att det är tveksamt om en pålaga rättsligt sett är en avgift när vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en sk kollektiv motprestation.

Naturvårdsverket har hos regeringen föreslagit att förordningen ska ändras så att en kommun ska behöva rapportera alla kostnader för nedskräpning som kommunen har renhållningsansvar för och inte bara de som är kopplade till nedskräpningsavgiften. Om denna förändring genomförs kommer kopplingen mellan inrapporterade kostnader från kommunen och faktiskt kostnad för insamling av engångsplaster ytterligare försvagas. Detsamma gäller Naturvårdsverkets förslag att ersätta en samhällsekonomisk analys av kommunernas kostnader med en rimlighetsbedömning. Särskilt som det redan i dag saknas uppgifter om vad som driver kommunernas kostnad. Såsom anförts ovan om Direktivet, medför detta att avgiften än mindre blir lik en avgift och än mer blir lik en skatt.

Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger enligt vår mening klart kommunernas egna kostnader för uppstädning och baseras sedan på schabloner vid bedömningen om de kan godtas eller inte.

Bemyndigandet i 15 kap 2 § miljöbalken anges skyldigheten för producenter av engångsplaster att betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats med och information om nedskräpning. Något annat än det allmännas kostnader får således inte täckas enligt

---

<sup>3</sup> Prop. 1973:90 s. 213.

<sup>4</sup> Prop. 1973:90 s. 220.

<sup>5</sup> Prop. 1973:90 s. 218.

bemyndigandet. Så är dock inte fallet. De avgifter som inte tas i anspråk av kommunerna betalas tillbaka till Naturvårdsverket och stannar där. Detta medför att karaktären av skatt förstärks. Avgifter, som beslutats som skatter av riksdagen och är jämförbara med aktuell avgift är tex prisregleringsavgifter, jaktvårdsavgifter eller avgifterna för bankerna som bidrag till Finansinspektionens verksamhet.

Syftet med nedskräpningsavgiften är enligt 2 § i förordningen att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter. Avgiften har således som syfte att styra ett visst beteende av människor och företag. Även detta talar enligt vår mening för att avgiften är en skatt.

Enligt PM AB:s mening finns det ingenting som tydligt visar att de kostnader som ska ersättas genom avgiften inte inkluderar allmänna renhållningskostnader, kostnader som inte är strikt nödvändiga för att samla in engångsplaster eller andra kostnader som inte får ersättas. Allt sammantaget anser vi att den förslagna avgiften är en skatt och därför saknar lagligt stöd.

#### Felaktigt beredning

Avgiften har sitt stöd i angivet bemyndigande och nedskräpningsavgiftsförordningen. Då denna till sin natur är skatt, borde regeringens förordning ha varit föremål för beredning, liksom inhämtande av yttrande från Lagrådet. Så har inte skett.

#### **Förslaget strider mot kommunallagen m.m.**

Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Renhållning av gator och allmänna platser omfattas enligt lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, av kommuners renhållningsansvar. Denna renhållning finansieras redan i dag av landets kommuner genom kommunskatt. Införandet av den avgift Naturvårdsverket nu föreslår, blir då en dubbel kompensation till kommunerna för deras renhållning. Såvitt vi kan bedöma innebär detta att kommunerna blir dubbelt kompenserade för kostnader för insamling av engångsplaster. Vi ifrågasätter därför om det är lagligt att för kommuner ansöka om ersättning för dessa kostnader. Det finns heller ingen koppling i renhållningslagstiftningen till nu aktuell produktavgift.

Med vänlig hälsning,

Mathilda Stenman,

Manager External Affairs Sweden & Iceland

