

Philip Morris AB (u.ä.t. Swedish Match Sales Sweden AB)  
Karlavägen 108, 12 fl  
P.O. Box 24242  
SE-104 51 Stockholm

Diarienummer KN2024/01399  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## **Philip Morris Aktiebolag, u.ä.t. Swedish Match Sales Sweden AB (PM AB), om Naturvårdsverkets begäran till regeringen vad gäller ändringar i förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter**

PMAB har konsekvent uttryckt sin oro över giltigheten och lagligheten av det svenska införlivandet av Engångsplastdirektivet upprepar dessa farhågor igen i detta remissvar.

### **Huvudprinciperna för Engångsplastdirektivet, SUPD**

PM AB:s uppfattning är att det är av yttersta vikt att kriterierna i artikel 8.4 i SUPD ska följas *"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. 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."*

Huvudprinciperna i SUPD för utformningen av producentansvarsavgiften är således:

- Kostnaderna ska vara nödvändiga och kostnadseffektiva
- Kostnaderna måste vara transparenta
- Kostnaderna ska vara proportionella
- Kostnaderna ska fastställas mellan berörda aktörer

Tyvärr har ingen av dessa principer respekterats.

### **Huvudsakliga brister i det svenska genomförandet av Engångsplastdirektivet gällande nedskräpningsavgiften och förordning 2021:1002**

#### **1. Att fördela alla kostnader per styck skräp är oförenligt med EU-lagstiftningen**

Den extremt höga produktavgiften för filter är ett resultat av den felaktiga metoden i paragraferna 12 och 13 i förordningen 2021:1002, som föreskriver att engångsplastartiklars andel av nedskräpningskostnaderna i förhållande till de totala nedskräpningskostnaderna samt fördelningen av kostnader mellan engångsplastkategorier enbart baseras på antalet skräp. Inte på vikt och volym eller en kombination av vikt, volym, antal. Användningen av antal skräp som exklusivt mått för att fördela kostnaderna för nedskräpning är dock inte en giltig metod för att identifiera de städkostnader som kan hänföras till engångsplastprodukter enligt art. 8(2) och (3) SUPD. Vad som vid första anblicken verkar vara en ren teknisk detalj har i själva verket enorma konsekvenser för kostnadsfördelningen. Att uteslutande förlita sig på andel styck skräp för kostnadsfördelning, inklusive kostnader förknippade

med maskinrengöring, vattenspolning, blåsning, leder till en mycket oproportionerlig kostnadsfördelning för engångsplastprodukter i allmänhet och för tobaksproduktfilter i synnerhet.

- a. Olika sätt att bestämma skräpkomposition för att identifiera den engångsplastspecifika kostnadsdelen

Engångsplastproducenter ska stå för städkostnaderna för engångsplaster, såsom plastmuggar, matomslag och filter för tobaksprodukter. Men producenterna ska inte bära kostnader som härrör från andra skräp, såsom glasflaskor, aluminiumburkar, pappersomslag eller matavfall, eller från andra material, såsom löv och grus, som ofta städas upp samtidigt, tillsammans med andra skräp.

För att beräkna avgiften för engångsplastproducenter behöver vi därför en metod för att avgöra vilken del av de totala kostnaderna som är hänförliga till engångsplastskräp. Naturligtvis är det vettigt att avgöra vilken del av skräpet som består av engångsplaster respektive av icke-engångsplaster – med andra ord: att titta på skräpsammansättningen. För att bestämma skräpsammansättningen kan tre olika mått användas: vikt, volym eller antal föremål.

Man kan till exempel mäta vikten av engångsplastskräpet å ena sidan och vikten av allt skräp som städas upp, och därefter beräkna hur stor andel av den totala vikten som är engångsplast.

$$\frac{\text{weight of SUP litter}}{\text{weight of all litter}} \times 100 = X\%$$

Andelen engångsplaster kan sedan appliceras på de totala nedskräpningskostnaderna för att bestämma vilken andel av kostnaderna som ska allokeras till engångsplaster.

$$X\% \times \text{total costs} = \text{SUP costs}$$

Alternativt kan samma metod användas med *volymen* engångsplaster i förhållande till den totala volymen av all nedskräpning,

$$\frac{\text{volume of SUP litter}}{\text{volume of all litter}} \times 100 = Y\%$$

eller *antalet* engångsplaster i förhållande till alla skräpföremål.

$$\frac{\text{number of SUP litter items}}{\text{number of all litter items}} \times 100 = Z\%$$

- b. Valet av kompositions mått påverkar kostnadsfördelningen dramatiskt

Vilken av de tre metoderna (viktandel, volymandel, andel av antal) man tillämpar är avgörande. Som EU-kommissionens riktlinjer framhåller:

*"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 filters and balloons.**"<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>Europeiska kommissionen, kommissionens tillkännagivande - Kommissionens riktlinjer som fastställer kriterier för kostnaderna för att sanera skräp i enlighet med artikel 8.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön ("EU-kommissionens riktlinjer"), sid. 16 (min kursivering).

När endast andel av antal skräp används straffas små och lätta föremål, medan större och tyngre föremål gynnas. Däremot, om viktandel eller volymandel används, står tyngre och större föremål för en större del. Detta faktum lyftes fram av miljöföretaget Ragn-Sells remissvar på promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning DNR M2020/02035. Ragn-Sells menar att basera nedskräpningsavgifter på antal skräp istället för vikt eller volym "är en ny och udda princip som kan få snedvridande effekter".

Faktum är att när man tittar på produktavgifterna som Naturvårdsverket (NVV) har föreslagit på basis av 100 % antal skräpandel, så kostar städningen av ett enda filter lika mycket som att städa upp 46 (!) engångsplastmuggar.<sup>2</sup> Man behöver inte vara expert för att se att detta är en grov förvrängning av verkligheten, som trotsar allt sunt förnuft.

Att använda lämpliga skräpsammansättningsmått är nyckeln för att uppnå den "rättvisa fördelning" av kostnader som principen om att förorenaren ska betala och SUPD kräver.<sup>3</sup> Det är också därför som EU-kommissionens riktlinjer uttryckligen betonar vikten av denna fråga:

*"Determining **what to measure is of utmost importance** for the completion of the study [of litter composition]. Three different measurement units are possible: item, weight, and volume. [...] **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. Filters, for example, have a much greater proportion when measured by count, than when measured by volume or weight.**"<sup>4</sup>*

Det är precis vad som har hänt här. Det är endast genom att uteslutande mäta andelen styck skräp som förslaget kommer fram till att 83 % av alla kostnader för uppstädning av engångsplastnedskräpning går att hänföra till filter.<sup>5</sup> Denna fördelning är uppenbart orimlig.

Det är även viktigt att notera att det använda måttet inte endast påverkar kostnadsandelen mellan engångsplastproducenter. Det är också avgörande för hur stor andel av nedskräpningskostnaderna som allokeras till städning av engångsplastprodukter sammantaget. Med det valda måttet ökar kostnaderna för engångsplastproducenterna som grupp, och därmed det totala beloppet för avgifter som staten kommer att kunna ta ut från alla engångsplastproducenter som grupp.<sup>6</sup> Det är av yttersta vikt att utveckla en kostnadsfördelning som vilar på en sund metodisk grund. Särskilt sedan det är viktigt att särskilja avgiften från en skatt. För att denna skiljelinje ska kunna upprätthållas blir det extra viktigt att välja rätt mått för kostnadsfördelningen. I Sverige får skatter endast tas ut efter att ha behandlats i budgetprocessen och riksdagsbeslut krävs. Avgifter får tas ut av myndigheter, men inte skatter. Det framgår av SUPD att engångsplastproducenterna ska betala en avgift och inte en skatt. Således blir mätmetoden särskilt viktig för att upprätthålla denna viktiga skiljelinje.

Vad är då den korrekta mätmetoden för att uppnå en rättvis fördelning av kostnaderna?

<sup>2</sup>Se på sid. 10: Produktavgift på " 0,0595 öre för varje kopp som är en engångsplastprodukt " kontra produktavgift på " 2,74 öre för varje filter " . 2,74 är lika med 46 gånger 0,0595.

<sup>3</sup> Se t.ex. CJEU mål C-254/08, 23.04.2009, Futura Immobiliare , Adv. General Opinion, para. 32.

<sup>4</sup>EU Commission Guidelines, p. 15 (emphasis added).

<sup>5</sup>Totala avgifter alla SUP: 177 456 100 SEK; sammanlagd produktavgift för tobaksvaror med filter och filter: 147 619 800 SEK.

<sup>6</sup>Om den svenska modellen – lämpligen – skulle baseras på vikt och volym, skulle de totala saneringskostnaderna för alla SUP-artiklar som en del av de totala kostnaderna för gatusopning, mekanisk städning etc bara vara en liten bråkdel av de 177 miljonerna kronorna. Filter för tobaksprodukter utgör endast 8,3 % av den totala skräpet mätt i vikt.

- c. Kompositionsmaßttet som används för att fördela kostnader bör återspegla det som driver kostnaderna för respektive renhållningsteknik

Svaret på denna fråga – vilket bekräftas av EU-kommissionens riktlinjer – är följande:

*“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.”<sup>7</sup>*

Således måste vi se till "vad som driver kostnaderna". Det betyder att vi måste överväga vilket av kompositionsmått (vikt, volym eller antal) som har den mest direkta inverkan på kostnaderna som ska fördelas. Detta är vettigt – trots allt borde engångsplasttillverkarna betala en avgift som står i proportion till de kostnader som deras produkter orsakar. Denna proportionalitet uppnås endast om kompositionsmaßttet som används har en hög korrelation med uppstädningkostnaderna för skräp.

När det gäller att fördela kostnader behöver vi alltså titta på de olika uppstädningsteknikerna var för sig eftersom de har olika kostnadsdrivare.

#### *Maskinstädning*

Kostnaderna för maskinstädning beror mest på volymen skräp: ett gatstädningssfordon kan köra och städa gator tills den är full och behöver tömmas. Mer frekvent tömning tar upp mer tid och ökar därför arbetskostnaden och bränslekostnaderna. Dessutom kan vikten på gatuavfallet också spela in, eftersom en tyngre last ökar bränsleförbrukningen. Hur som helst är antalet skräpobjekt som sådant inte en begränsande faktor för maskinstädning.

I Sverige, liksom på andra håll i EU, städas huvuddelen av gatuavfallet (inklusive skräp) upp av mekaniska gatusopmaskiner eftersom det är det minst arbetskrävande och därmed billigaste sättet att göra det på.

#### *Manuell städning*

Inom skräphantering omfattar termen manuell städning vanligtvis en rad olika aktiviteter: från att handplocka enskilda skräp till att sopa gator med en kvast till användning av motordriven utrustning, såsom fimsug och blåsmaskiner. Dessa aktiviteter kan inte bara slås ihop i kostnadsfördelningssyfte, eftersom deras kostnadsdrivare skiljer sig åt avsevärt.

Till exempel beror kostnaderna för skräpstädning med fimsug eller kvastar till största delen på volymen skräp. Att städa ett visst område – en gata eller ett torg till exempel – innebär att städpersonalen måste gå över hela området. På vägen dammsuger eller sopar de allt skräp som de passerar. Städpersonalen måste tömma dammsugarens behållare när den är full, vilket innebär att med större föremål behövs fler tömningar och därmed uppstår ökade arbetskostnader. Vid manuell sopning skapar städpersonal oftast högar med skräp, som sedan sopas upp med hjälp av en spade och läggs i en behållare, till exempel en soppåse eller en liten sopvagn. Om skräpföremålen är större fylls dessa behållare snabbare och de måste tömmas oftare, vilket tar tid och ökar arbetskostnaderna. Sammanfattningsvis drivs kostnaderna för både fimsugning och sopning till största delen av volymen skräp. Antalet skräpföremål i sig har liten eller ingen inverkan på dessa kostnader.

När det gäller att handplocka enstaka skräpföremål med en skräptång drivs kostnaderna främst av antalet föremål. Här – och bara här – måste städpersonalen stanna och plocka upp varje enskilt skräp, vilket kräver mer tid och därmed innebär högre arbetskostnader. Men även handplockning styrs inte

---

<sup>7</sup>EU-kommissionens riktlinjer, sid. 17 (min kursivering).

enbart av antalet skräpföremål, eftersom hastigheten med vilken soppåsar fylls och behöver tömmas eller bytas ut beror på volym snarare än antal föremål. I vilket fall som helst är det rimligt att säga att kostnaderna för att handplocka skräp mestadels styrs av antalet skräp som plockas upp.

Sammanfattningsvis är den enda städtekniken för vilken antalet skräp kan motiveras att handplocka enskilda skräp. För alla andra rengöringstekniker bör vikt eller volym användas.

Om vi tittar igen på EU-kommissionens riktlinjer är det faktiskt exakt vad Kommissionen föreslår. Betrakta följande tabell hämtad från sid. 17:

Litter clean-up technique*	Relevant metrics	Total Costs	Share
Cleaning and sweeping	% volume	A	% volume multiplied by A
Picking	% item	B	% item multiplied by B
Transport	% volume	C	% volume multiplied by C
Treatment	% weight	D	% weight multiplied by D
<b>Total costs per product group</b>			<b>Sum of this column</b>

\* 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.

d. Viktiga slutsatser för fördelningen av faktiska kostnader

Fastställande av hänförliga kostnader enligt art. 8.2 c och art. (3)(b) SUPD kommer med nödvändighet att förbli en approximation av de faktiska kostnaderna för de olika skräptyperna. Man kan inte förvänta sig att NVV och kommunerna med full precision beräknar den exakta andelen av skräpkostnaderna för de aktuella engångsplasterna. En viss förenkling av komplexiteten i är oundviklig.

Kostnadsfördelningsmetoden måste dock fortfarande vara verklighetsförankrad och åtminstone grovt representera de relevanta kostnadsdrivarna. Valet av måttenhet – volym, vikt, antal – för att bestämma skräpkompositionen har så stor inverkan på kostnadsfördelningen att man åtminstone måste identifiera de totala kostnaderna för varje städteknik (maskinstädning, handplockning, fimsug etc) separat och sedan fördela dessa kostnader enligt det kompostionsmått som starkast korrelerar med kostnadsdrivarna för respektive teknik.

Tyvärr klumpar dock den svenska modellen ihop kostnaderna för alla uppstädningsmetoder och fördelar alla kostnadskategorier uteslutande efter antal skräp. Den bygger på den uppenbart falska hypotesen att allt skräp i Sverige plockas upp för hand. (Och även om det vore sant, misslyckas NVV med att förklara varför plockningen av ett filter kostar 46 gånger mer än att plocka upp en plastmugg). Som ett resultat är kostnadsandelen som allokeras till engångsplastskräp i allmänhet och cigarettfilter i synnerhet dramatiskt uppblåst.

e. Att förlita sig på antalet skräp vid fördelningen av kostnaderna är oförenligt med EU - lagstiftningen

Principen om att förorenaren ska betala, inskriven i art. 191(2) EUF-fördraget, är en hörnsten i EU:s miljölagstiftning.<sup>8</sup> Den förenar två lika viktiga funktioner. Å ena sidan ger det en grund för att ålägga producenter ekonomiskt ansvar för kostnaderna för att sanera föroreningar. Å andra sidan fungerar principen om att förorenaren ska betala också som en begränsning av detta ansvar. Den har som mål att "rättvist fördela" kostnaderna för miljöföroreningar,<sup>9</sup> vilket innebär att staten kan lägga kostnader

<sup>8</sup>Konst. 192(2) EUF-fördraget; se de Sadeleer, Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules, 2 : a upplagan, 2020, sid. 37-40; van Calster /Reins, EU Environmental Law, 2017, sid. 36-37.

<sup>9</sup>Mål C-254/08, 2009-04-23, Futura Immobiliare, Adv. General Opinion, para. 32.

på producenter som är hänförliga till dem – men inte mer.<sup>10</sup> Som CJEU uttalade i målet *Standley m.fl.*, till exempel:

*“As regards the polluter pays principle, suffice it to state that the Directive does not mean that [polluters] must take on burdens for the elimination of pollution to which they have not contributed.”<sup>11</sup>*

Art. 8.2 c och art. 8(3)(b) SUPD kräver att producenter av engångsplastprodukter ska täcka "kostnaderna för att städa upp och därefter transportera och behandla skräp från dessa produkter" – men inte mer; dessutom ska de kostnader som kan påföras begränsas till nödvändiga kostnader, art. 8(4) SUPD (se nedan i II.2).

Den svenska metoden som anges i förordning 2021:1002 och 2021:998, som fördelar kostnaderna för all skräpstädning, inklusive kostnader för spolning, fimpsugning och maskinstädning, enbart efter antal skräp strider dock mot dessa lagkrav. Det kräver att engångsplastproducenter, i synnerhet filterproducenter, tar på sig en kostnadsbörda för nedskräpningsuppstädning långt över den nivå som de kan tänkas ha bidragit till. PM AB uppmanar regeringen att ändra ovan nämnda förordningar och tar fram en modell som bättre återspeglar *faktiska* kostnadsdrivare för skräpstädning och som begränsas till *nödvändiga* kostnader.

## **2. Nödvändiga kostnader – som övre gräns för påförbara engångsplastavgifter – ska fastställas mellan berörda aktörer**

### **a. Otillförlitlig utgångspunkt – otillräckliga data och kunskap om faktiska kostnader**

Den svenska modellen syftar endast till att identifiera *faktiska* kostnader, kostnader som kommunerna självrappporterar. Men redan i detta steg finns det allvarliga begränsningar. Flera kommuner har själva nämnt att de inte känner till kostnaderna för skräpstädning. Det framgår av NVV:s framställan om ändring av förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter (s. 11): *“Verksamhet som rör nedskräpning av specifika engångsprodukter (10 §) särredovisas idag inte i kommunerna”*. Enligt NVV är det endast ett *“antagande”* att de fastställda kostnaderna överensstämmer med faktiska kostnader. NVV gissar bara *att kommunerna har kunskap om sina nedskräpningskostnader kopplade till engångsplastprodukter*. Därutöver, igen enligt NVV, anses kommunernas tidigare självskattningar av kostnaderna *“överstiga de fastställda kostnaderna med totalt 54 miljoner kronor”*.

Det finns alltså en enorm osäkerhetsfaktor för den totala faktiska kostnaden. Utöver detta finns det ingen kunskap om hur stor del av kostnaden som är kopplad till handplockning, maskinstädning, blåsning etc. Således är det omöjligt att med nuvarande modell avgöra vilken del av de faktiska kostnaderna för skräpstädning som kan tillskrivas engångsplaster och till vilken engångsplastkategori, såsom filter.

### **b. Att fastställa nödvändiga kostnader – en helt saknad del**

Engångsplastproducenter är inte skyldiga att betala vilka kostnader som helst kommunerna ådrar sig. Endast kostnader som är *nödvändiga* för en *kostnadseffektiv* leverans av kommunala tjänster kan påföras producenterna. Detta framgår tydligt av den konsekventa och entydiga formuleringen i art.

---

<sup>10</sup> Calliess / Ruffert / Calliess, AEU, 6<sup>te</sup> upplagan, 2022, Art. 191, mom. 42.

<sup>11</sup>Mål C-293/97, 29.04.1999, *Standley m.fl.*, paragraf. 51.

8.4 SUPD<sup>12</sup> och art. 8a(4)(c) Avfallsdirektivet (WFD). Viktigt är att begränsningen till nödvändiga kostnader också härrör från fördragets princip om att förorenaren betalar.<sup>13</sup> Dessa "nödvändiga kostnader" är en normativ standard som begränsar kostnaden som kan åläggas engångsplastproducenter. Denna standard måste fastställas i samarbete mellan berörda aktörer, inklusive plastproducenter.

Såsom förordningen ser ut i dag ignoreras kravet på *nödvändiga kostnader* tillsammans med principen om *kostnadseffektivitet* helt.

Nödvändiga kostnader ska fastställas i samarbete mellan berörda aktörer, inklusive engångsplastproducenterna<sup>14</sup>, enligt art. 8(4) SUPD. Det finns ingen laglig grund i SUPD att tillåta en myndighet att ensidigt fastställa nivån på nödvändiga kostnader, vilka fungerar som en övre gräns för faktiska kostnader.

Detta arbete måste fortfarande göras. PM AB står redo att bidra med sin expertis.

Nedan belyser vi kort vad det kommer att innebära konkret att fastställa nödvändiga kostnader (i motsats till faktiska kostnader) och varför det finns tvivel om att de skräppuppstädningkostnader som beskrivs i studien kan anses kostnadseffektiva.

Vad som utgör nödvändiga kostnader ska bedömas mot SUPD:s syfte.<sup>15</sup> SUPD strävar efter att bekämpa plastföroreningar, särskilt i marina miljöer. Den eftersträvar inte målet om renlighet i sig. Att till exempel städa en gågata i Gamla Stan flera gånger om dagen för att få den att se fläckfri ut för turister har inte mycket att göra med att förhindra havsföroreningar. Det är syftet med art. 8(4) och fastställande av vad som är "*nödvändigt*" ska klargöra i vilken utsträckning ett allmänt utrymme ska anses vara rent eller i behov av städning samt vara kopplat till föroreningsrisken. Detta kräver i sin tur att specifika renlighetsmål sätts upp för olika områden.

Följaktligen är art. 8a(1)(b) WFD, direkt tillämplig genom att art. 8(1) SUPD föreskriver att medlemsstaterna måste sätta upp "*kvantitativa mål och/eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet med utökat producentansvar.*"

Nödvändiga kostnader kopplas sedan till aktiviteterna för att nå dessa mål, men inte mer än så. Även EU-kommissionen uttrycker att avgiften ska tas ut i överensstämmelse med de lagkrav som följer av principen om att förorenaren ska betala:

*"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."*<sup>16</sup>

För att fastställa att den använda städmetoden är kostnadseffektiv måste man visa att det inte finns något billigare alternativ som på ett lika effektivt sätt når samma renhetsnivå. Om billigare rengöringsmetoder finns men inte används slösas pengar bort som inte får åläggas producenterna.

---

<sup>12</sup> Enligt art. 8(4) SUPD ska de kostnader som åläggs producenter "*inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de tjänster som avses där på ett kostnadseffektivt sätt och ska fastställas på ett öppet sätt mellan berörda aktörer.*"

<sup>13</sup> Konst. 191.2 i EUF-fördraget.

<sup>14</sup> Art. 8(4) SUPD. Actors concerned are listed in Art. 8a(1)(a) Waste Framework Directive.

<sup>15</sup> EU-kommissionen, WP6:s slutrapport om utveckling av riktlinjer för kostnader för sanering av skräp, sid. 56.

<sup>16</sup> EU-kommissionens riktlinjer, sid. 9.

Slutligen, kravet på det gemensamma fastställandet av nödvändiga kostnader "på ett öppet sätt mellan berörda aktörer" gör det också nödvändigt att all relevant data och information delas. Som vi tidigare har konstaterat har processen hittills tyvärr lämnat åtminstone en grupp berörda aktörer, nämligen producenterna, i mörkret. Filterproducenterna har upprepade gånger fått begära ut underlag flera gånger innan vi har fått ta del av materialet och även när materialet har lämnats ut har det varit i stort sett omöjligt att följa hur NVV har räknat.

**PM AB:s kommenterar:**

- 1) PM AB upprepar återigen att regeringen borde ändra förordningarna 2021:1002 och 2021:998 till en modell som på ett adekvat sätt återspeglar den faktiska kostnaden för nedskräpningen, inklusive kostnadsdrivarna för de olika städmetoderna, som förklaras ovan. Att förlita sig på andelen antal skräp är endast motiverat för handplockning av skräp. Kostnadsfördelningen för övriga aktiviteter ska baseras på volym och/eller vikt. Viktigt är att modellen också måste ta hänsyn till nödvändiga kostnader och principen om kostnadseffektivitet.
- 2) PM AB avstyrker förslaget att kommunernas ersättning ska baseras på NVV:s fastställda kostnader. Detta strider mot lagkravet att kostnaderna ska fastställas mellan berörda aktörer. Dessutom innehåller NVV:s metod många osäkerheter, metodologiska brister, oklarheter och eventuella felaktigheter och kan inte anses vara transparent. PM AB saknar fortfarande en transparent och proportionerlig modell för att bedöma de kostnader som är tänkta att läggas på engångsplastproducenter.
- 3) De föreslagna ändringarna tar bort möjligheten för producenter att få en återbetalning om en kommun har blivit överkompenserad. Detta försvagar kopplingen mellan tjänsten kommunerna utför (städning) och den kostnad som ska kompenseras och ökar därmed risken för att avgiften blir en skatt.

PM AB har konsekvent betonat att nedskräpningsavgiften har karaktären av en skatt i flera aspekter. De föreslagna ändringarna stärker argumentet att avgiften i själva verket är en skatt och inte en avgift. Avsikten med SUPD var inte att införa en skatt och statliga myndigheter har inte rätt att besluta om eller ta ut skatt i Sverige. Indikationer på att den föreslagna modellen i förordningen är en skatt snarare än en avgift:

- Tjänsten kommunerna bedriver (städning) och vad producenterna betalar är kollektiv och inte individuell.
- Kostnaden för nedskräpningsavgiften överstiger klart kommunernas kostnader för städning. Speciellt med tanke på den svaga länken till det som driver kostnaderna med en antal styck skräpmodell, en modell som har snedvridande effekter som straffar små och lätta föremål, som förklarats ovan.
- Kostnaderna baseras inte på principen att förorenare ska betala.
- Kostnaderna fastställs inte mellan berörda aktörer utan bestäms ensidigt av NVV.
- Även om vissa förenklingar kan accepteras vid fastställandet av avgiften innehåller underlaget i form av skräpmått (antal) och kommunernas redovisade kostnader betydande osäkerhetsmoment och saknar transparens. Detta försvagar kopplingen mellan kostnaden för producenterna och den faktiska kostnaden på ett seriöst sätt som ger avgiften karaktären av en skatt.