



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2023-06-30

Petra Selander
Tel: 010-698 11 31
petra.selander@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-04926-23

kn.registrator@regeringskansliet.se

Översyn om ändring i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Sammanfattning

Naturvårdsverket föreslår att årsavgiftens storlek enligt 16–18 §§ förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras för att täcka kostnaderna för

1. Naturvårdsverkets handläggning för att fastställa nedskräpningsavgifterna, administrera avgifterna och betala ut dessa till kommunerna,
2. Den skräpmätning som ska utföras enligt 31 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, och
3. Att lämna information till konsumenter enligt 29 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

Med denna skrivelse överlämnar Naturvårdsverket en delredovisning av den översyn som myndigheten ska lämna senast 31 december 2023 och därefter vartannat år till regeringen enligt 32 § förordning om nedskräpningsavgifter.

1. Skäl till översyn

1.1. Bakgrund

Årsavgiften är en del av nedskräpningsavgifterna och ska betalas av producenter för vissa utpekade engångsplastprodukter enligt förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Det är en fast avgift och ska täcka Naturvårdsverkets kostnader för handläggning samt administration och utbetalning av nedskräpningsavgifterna. Den ska även täcka kostnader för nationella skräpmätningar och för att lämna information till konsument om engångsprodukters negativa påverkan på miljön.

För att säkerställa att producenterna står för den fulla kostnadstäckningen¹ av vad som anges i förordningen ska Naturvårdsverket senast den 31 december

¹ Enligt engångsplastdirektivets krav, artikel 8.2–8.4
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/904
av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön
[EUR-Lex - 32019L0904 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

2023 och därefter vart annat år till regeringen vid behov lämna förslag på hur årsavgifterna bör justeras. Det innebär att myndigheten kommer att följa upp och föreslå justeringar av årsavgiften utifrån de behov som identifieras i de översyner som planeras enligt förordningen.

Årsavgiftens storlek redovisas i 16–18 §§ i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Här framgår följande:

16 § En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med filter ska varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor

17 § En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 500 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna

- 1. engångsplastlock till muggar,*
- 2. flexibla omslag,*
- 3. matlådor som är engångsplastprodukter,*
- 4. muggar som är engångsplastprodukter*
- 5. andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,*
- 6. filter,*
- 7. ballonger, eller*
- 8. våtservetter*

18 § En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 300 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna

- 1. plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, eller*
- 2. tunna plastbärkassar*

I det fall intäkterna från årsavgiften inte tas i anspråk av Naturvårdsverkets verksamhet anger förordningen om nedskräpningsavgifter att överskottet räknas av mot de årsavgifter som ska betalas av producenterna nästkommande år. Om det inte är möjligt ska överskottet betalas tillbaka till producenten. Myndigheten har en skyldighet att enbart använda de inbetalda årsavgifterna till den verksamhet som ska bekostas av årsavgifterna.

1.2. Problembilden

När årsavgifterna fastställdes i förordningen om nedskräpningsavgifter saknades säkra uppgifter att bygga avgifterna på.² Bland annat saknades uppgifter på mängd berörda producenter. Därför sattes avgifterna initialt på en nivå som säkerställde att producenterna inte betalar en för hög årsavgift. Under år 2023 har uppgifterna förbättrats. Naturvårdsverket kan konstatera att antalet producenter som har anmält sig är mycket lägre än vad som initialt antogs. Därför är de nuvarande avgifterna för låga för att täcka de kostnader som förordningen anger enligt 11 §.

² Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035 [regeringen.se](https://www.regeringen.se)

Totalt har 435 enskilda producenter rapporterat till Naturvårdsverket, till och med 29 maj 2023 då uttag av data gjordes från registret för producentansvar. Flera av dessa producenter sätter produkter från flera olika kategorier på marknaden och betalar därmed flera årsavgifter. Det förklarar varför summeringen av antalet producenter i Tabell 1 överstiger 435.

Utifrån antalet producenter som anmält sig inom respektive kategori och med nuvarande nivåer på årsavgiften ges, enligt Tabell 1, en total intäkt till Naturvårdsverket på 287 800 sek för år 2023.

Tabell 1 redovisar Naturvårdsverkets intäkter 2023 utifrån antal producenter inom respektive produktkategori.

Kategori	Antal producenter år 2023	Årsavgift	Intäkter 2023
1. Engångsplastlock till mugg	49	500	24 500
2. Flexibla omslag	125	500	62 500
3. Matlådor som är engångsplastprodukter	80	500	40 000
4. Muggar som är engångsplastprodukter	76	500	38 000
5. Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	150	300	45 000
6. Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	36	500	18 000
7. Tobaksvaror med filter	5	3 000	15 000
8. Filter	2	500	1 000
9. Plastbärkassar tunnare än 15 µm	52	300	15 600
10. Plastbärkassar 15 µm till 50 µm	94	300	28 200
11. Ballonger (2025)	0	500	-
12. Våtservetter (2025)	0	500	-
Summa	669		287 800

Naturvårdsverkets kostnader kan delas upp i kostnader kopplat till administration och kostnader kopplat till upphandlingen av den nationella skräpmätningen. I administration ryms även att lämna information till konsumenter.

I Tabell 2 ses en sammanfattning av Naturvårdsverkets uppskattade administrativa kostnader. Kostnader för skräpmätningen uppgår till 4 miljoner kronor vartannat år, och för administration 2 380 000 kronor. De genomsnittliga årliga kostnaderna uppskattas till totalt 4 380 000 kronor, vilket för år 2023 ger ett underskott på drygt 4 miljoner kronor.

Tabell 2 anger Naturvårdsverkets kostnader för genomförandet av förordning om nedskräpningsavgifter.

Kostnad (kr)	Antal årsarbetskrafter	Arbetsbeskrivning förordning om nedskräpningsavgifter
119 000	0,10	Ekonomihandläggare
119 000	0,10	Miljöjurist/Förvaltningsjurist
238 000	0,20	Kommunikatörer/Webbredaktörer/Kommunikationsinsatser från sakhandläggare
297 500	0,25	Granskning av inrapporterade städkostnader från kommuner (28 §)
238 000	0,20	Fastställandet av kommuners städkostnader (13 §)
297 500	0,25	Vägledning gentemot kommuner
297 500	0,25	Vägledning gentemot producenter
297 500	0,25	Hantering överklaganden sak handläggare (35 §)
119 000	0,10	Hantering överklaganden miljöjurist (35 §)
238 000	0,20	Fastställandet av produktavgiftens storlek (12 §)
59 500	0,05	Översyn och uppföljning av förordningen om nedskräpningsavgifter (32 §)
59 500	0,05	Administrera de nationella skräpmätningarna (31 §)
2 380 000	2,00	Totala kostnader för Naturvårdsverkets administration

2. Naturvårdsverkets förslag

2.1. Utformning av förslag

Antalet producenter, kostnader och således också nivån på årsavgiften kan komma att variera över tid, för att kostnader och intäkter ska balanseras. Naturvårdsverkets bedömning är att myndighetens kostnader för skräpmätning och administration kopplat till det ska ha kostnadstäckning av årsavgifterna inom en sexårsperiod.

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) 5 § ska myndigheten uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet. Myndigheten ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks, vilket innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. En längre ekonomisk plan än vad som krävs enligt avgiftsförordningen (1992:191) motiveras med att det är ny lagstiftning och en stor och diversifierad kundgrupp. Naturvårdsverket bedömer därför att det kommer att ta några år innan alla som berörs har tagit till sig den relevanta informationen om förordningen.

Naturvårdsverket gör bedömningen att antalet anmälda och rapporterade producenter kommer att öka under åren 2023–2028 som resultat av riktad informationsspridning och tillsyn kopplat till förordningen om nedskräpningsavgifter, förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, förordning (2021:999) om producentansvar för ballonger, förordning (2021:1000) om producentansvar för våtservetter samt förordningarna (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter.

I Tabell 3 görs, baserat på nuvarande årsavgifter, en prognos av kommande intäkter baserat på årlig ökning av antalet producenter, och tillkomsten av producenter för våtservetter och ballonger. Antagandet om uppskattat antal anmälda producenter för ballonger och våtservetter bygger på data från ett konsultuppdrag som genomfördes år 2021 på uppdrag av Naturvårdsverket³.

Intäkterna under år 2023–2028 visar enligt prognosen på ett underskott på knappt 23 miljoner kronor. Det behöver kompenseras för med höjda årsavgifter under år 2024–2028 för att Naturvårdsverket ska få full kostnadstäckning för verksamheten som genomförs enligt förordningen. Behovet av en kraftig höjning av årsavgiften beror dels av att antalet producenter som initialt antogs beröras var överskattad⁴, dels av att anmälningsgraden år 2023 uppskattas som låg. En ytterligare faktor som påverkar är att skräpmätningen, enligt promemorian, skulle göras en gång var tredje år, vilket ändrades till två gånger vartannat år i förordningen.

I förslaget nedan om höjda årsavgifter görs en årlig uppräknings av antalet producenter som anmäler sig till respektive producentansvar. Producentansvar har delats in i kategorierna 300, 500 och 3000 kronor årsavgift. Naturvårdsverket bedömer att en stor initial insats under 2023–2024 gällande vägledning och tillsyn kommer öka antalet producenter kraftigt. Efter år 2024 så bedöms andelen nyregistrerade producenter avta årligen.

En potentiell höjning skulle enligt Naturvårdsverket träda i kraft år 2024, 2026 respektive 2028 under kommande sexårsperiod. Naturvårdsverket bedömer att en progressiv höjning av årsavgifterna är att föredra, år 2024, respektive år 2026.

Uppräkningen av årsavgifter har gjorts olika för kategorin ”Tobaksvaror med filter” och resten av kategorierna. Anledningen till att tobaksvaror med filter får en lägre uppräknings är att kostnaden anses bli oproportionerligt hög och att antalet företag redan i promemorian uppskattades till ett fåtal, vilket säger att nivån på årsavgiften för tobaksvaror med filter får anses vara mer grundad i promemorian och bör därför inte justeras lika mycket.

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att årsavgifterna för alla producenter hörande till kategorierna 300 och 500 kronor bör justeras till faktor 6 för år 2024 (1 800 kr respektive 3 000 kronor) och till faktor 10 för år 2026 (3 000 kronor respektive 5 000 kronor). För tobaksvaror med filter bedöms det rimligt att höja till faktor 2 för år 2024 (6 000 kronor) och till faktor 4 för år 2026 (12 000 kronor) för att även de ska vara med och bidra till det ökade behovet av intäkter men samtidigt inte få oskäligt höga kostnader. I Tabell 3 ges ett förslag på en progressiv höjning av årsavgifter som ger Naturvårdsverket kostnadstäckning under åren 2023–2028. Det ska nämnas igen att årsavgiften med stor sannolikhet kommer att variera över tid, och att årsavgiften kommer att ses över igen och justeras efter behov.

Kostnadskategorierna i Tabell 3 omfattar följande produkter:

³ NV-02269-21

⁴ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035 [regeringen.se](https://www.regeringen.se)

- 500 sek årsavgift: engångsplastlock till muggar, flexibla omslag, matlådor som är engångsplastprodukter, muggar som är engångsplastprodukter, andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, filter, ballonger (först 2025), samt våtservetter (först 2025)
- 300 sek årsavgift: plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter och tunna plastbärkassar.
- 3000 sek årsavgift: tobaksvaror med filter

Tabell 3 redovisar Naturvårdsverkets förslag på en progressiv höjning av årsavgifterna vilket ger myndigheten kostnadstäckning under åren 2023–2028.

Referens 2023			
Nuvarande årsavgift, kr	500	300	3 000
Antal rapporterade producenter	368	295	5
Summa intäkter, kr	184 000	88 500	15 000
2023			
Årsavgifter, kr	500	300	3 000
Antal rapporterade producenter	368	295	5
inkl 15% ökning (ej tobak)	423	339	5
Summa intäkter	211 600	101 775	15 000
2024			
Årsavgifter, kr (höjd)	3 000	1 800	6 000
Antal producenter inkl 25% ökning (ej tobak)	529	424	5
Summa intäkter, kr	1 587 000	763 313	30 000
2025			
Årsavgifter, kr	3 000	1 800	6 000
Antal producenter inkl 20% ökning (ej tobak)	635	509	5
inkl våtservetter och ballonger (140 st)	775	509	5
Summa intäkter, kr	2 324 400	915 975	30 000
2026			
Årsavgifter, kr (höjd)	5 000	3000	12 000
Antal producenter inkl 15% ökning (ej tobak)	891	585	5
Summa intäkter, kr	4 455 100	1 755 619	60 000
2027			
Årsavgifter, kr	5 000	3 000	12 000
Antal producenter inkl 10% ökning (ej tobak)	980	644	5
Summa intäkter, kr	4 900 610	1 931 181	60 000
2028			
Årsavgifter, kr	5 000	3 000	12 000
Antal producenter inkl 5% ökning (ej tobak)	1 029	676	5
Summa intäkter, kr	5 145 641	2 027 740	60 000

Tabell 4 är en sammanställning av Naturvårdsverkets prognostiserade kostnader och intäkter för år 2023–2028. Det ska tilläggas att det endast är uppskattningar och i vissa fall grova antaganden, till exempel i fråga om antal nya producenter per år, som ligger till grund för prognosen. Det är dock ett bästa antagande utifrån tillgänglig information. Om det skulle vara så att Naturvårdsverkets intäkter överstiger kostnaderna under samma period så kan årsavgifterna justeras ner motsvarande under kommande period.

Som ses i Tabell 4 kommer Naturvårdsverket ha ett negativt ackumulerat netto fram till år 2028, med ett maximalt negativt netto på drygt 9 miljoner kronor. Dessa resultat bygger helt på antaganden om uppskrivning av antal producenter per år samt framför allt höjningen av årsavgifterna år 2024 och år 2026. Naturvårdsverkets författningsförslag i översynen år 2023 gäller dock endast höjningen av årsavgifter från år 2024. Författningsförslag för eventuella ytterligare höjningar av årsavgifter från år 2026 presenteras i översynen år 2025.

Tabell 4 anger Naturvårdsverkets utgifter samt intäkter med en progressiv höjning av årsavgifterna

År	Skräpmätning (sek)	Administration (sek)	Intäkt årsavgifter	Netto intäkter	Ackumulerat netto
2023	4 000 000	2 380 000	328 375	- 6 051 625	- 6 051 625
2024	-	2 380 000	2 380 313	313	- 6 051 313
2025	4 000 000	2 380 000	3 270 375	- 3 109 625	- 9 160 938
2026	-	2 380 000	6 270 719	3 890 719	- 5 270 219
2027	4 000 000	2 380 000	6 891 791	511 791	- 4 758 428
2028	-	2 380 000	7 233 380	4 853 380	94 952
<i>Summa</i>	<i>12 000 000</i>	<i>14 280 000</i>	<i>26 374 952</i>	<i>94 952</i>	<i>-</i>

2.2. Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår att 16–18 §§ förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras enligt följande för år 2024 samt 2025. Resterande justeringar för 2026 och framåt, av årsavgifterna kommer redovisas i kommande översyner.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
16 §	
En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med filter ska varje kalenderår betala en årsavgift med 3000 kronor	En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med filter ska varje kalenderår betala en årsavgift med 6000 kronor
17 §	
En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 500 kronor per produktkategori, om den på den	En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 3000 kronor per produktkategori, om den på den

svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna - engångsplastlock till muggar, - flexibla omslag, - matlådor som är engångsplastprodukter, - muggar som är engångsplastprodukter - andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, - filter, - ballonger, eller - våtservetter.	svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna - engångsplastlock till muggar, - flexibla omslag, - matlådor som är engångsplastprodukter, - muggar som är engångsplastprodukter - andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, - filter, - ballonger, eller - våtservetter.
18 §	
En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 300 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna - plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, eller - tunna plastbärkassar.	En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 1800 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna - plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, eller - tunna plastbärkassar.

2.3. Ikraftträdande

Denna ändring föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

2.4. Överensstämmer förslaget med eller går det utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverkets bedömning är att föreslagen ändring inte strider mot andra bestämmelser i förordning om nedskräpningsavgifter eller annan författning. Naturvårdsverket bedömer att förslaget är i linje med syftet med förordningen, dvs. att minska nedskräpning samt att producenter ska ta det ekonomiska ansvaret för hantering av avfallet som skräpar ner och det ekonomiska ansvaret för spridning av information om nedskräpning.

2.5. Informationsinsatser

Vid eventuell förordningsändring kommer Naturvårdsverket, bland annat via vägledning på myndighetens hemsida, att informera berörda aktörer om förändringen samt om på vilket sätt de berörs.

3. Konsekvensutredning

3.1. Berörda aktörer

De aktörer som berörs av en justering av årsavgifterna är de producenter som sätter aktuella engångsplastprodukter på marknaden och därmed ska betala årsavgift, Naturvårdsverket, kommuner samt konsumenter. Eventuellt kan även domstolarna komma att beröras. Konsumenter berörs genom att producenter förväntas föra de ökade kostnaderna som en höjd årsavgift innebär, vidare till konsumenten. I begreppet konsumenter ingår här generellt både privatpersoner och verksamheter. Det som avses är den aktör som slutligen köper en produkt som omfattas av årsavgift.

I Sverige finns det enligt statistik från SCB 4,8 miljoner hushåll.⁵ I SCB:s företagsregister finns 1,7 miljoner företag, myndigheter och organisationer registrerade.

Antalet producenter som berörs av en höjning av årsavgiften och som har anmält sig till Naturvårdsverket är totalt 435 stycken. Nästan en tredjedel av de berörda producenterna förekommer i mer än en produktkategori och betalar därmed flera årsavgifter. I Tabell 5 redovisas hur antalet producenter fördelar sig beroende på hur många kategorier de förekommer i.

Tabell 5: Antal kategorier av engångsplastprodukter som producenter sätter på marknaden

Antal kategorier av engångsplastprodukter	Antal producenter
>5	8
5	11
4	11
3	22
2	70
1	313

De producenter som berörs är verksamma inom flera olika branscher. Som exempel kan nämnas tobaksbranschen, restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, förpackningsbranschen, detaljhandel och konfektyrbranschen. Samtidigt berör årsavgiften endast företag som släpper ut vissa produkter som helt eller delvis innehåller plast på den svenska marknaden, det vill säga bara en delmängd av företagen inom dessa branscher.

I kategorien tobaksvaror med filter finns det fem anmälda producenter till Naturvårdsverket. Två av dessa utgör de två producenter som är anmälda i kategorin filter. Av dessa fem företag klassas fyra som stora enligt EU-kommissionens rekommendation⁶. Det femte företaget är i kategorin små företag. Det är svårt att ta fram uppgifter om storleken på de berörda företagen i de andra kategorierna eftersom de är så många fler och det är en så pass heterogen grupp av aktörer. Till exempel så blir det inte rättvisande att använda SCB:s företagsdatabas med SNI-koder (standard för svensk näringsgrensindelning) eftersom aktörerna finns i flera olika branscher.

⁵ SCB 2023, Hushåll i Sverige, senast uppdaterad 2022-12-27. Hämtad 2023-06-20.

www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal

⁶ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, 2003/361/EG.

Utifrån antagandet att mängden produkter som en producent sätter på marknaden kan användas för att illustrera storleken på företagen ser fördelningen mellan de berörda producenterna (förutom tobaksvaror med filter och filter) ut enligt Tabell 6.

Tabell 6: Mängd produkter som producenter sätter på marknaden

Mängd produkter	Antal producenter
> 500 miljoner	2
100 miljoner - 500 miljoner	13
10 miljoner - 100 miljoner	36
1 miljon - 10 miljoner	53
100 001 - 1 miljon	92
1 000 - 100 000	137
< 1 000	98

Utifrån antagandet att mängden produkter en producent sätter på marknaden speglar storleken på företaget så finns det ett fåtal större företag bland producenterna. Det är drygt 75 procent av producenterna som sätter mindre än en miljon engångsplastprodukter på marknaden.

Det finns inte i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter eller i någon annan förordning med koppling till de aktuella årsavgifterna några möjligheter att ta särskild hänsyn till små företag. Det innebär att mindre företag betalar lika mycket i årsavgift som större företag. Vid en översyn av förordningen framöver kan det vara aktuellt att se över om den totala årsavgiften för en producent ska differentieras baserat på mängden produkter som producenten sätter på marknaden och antalet produktkategorier som producenten förekommer i.

3.2. Referensalternativ, alternativa lösningar och alternativ utformning

Utöver referensalternativet, som innebär att inga ändringar genomförs, har Naturvårdsverket identifierat en alternativ lösning samt översiktligt utrett en alternativ utformning av förslaget. De olika alternativen presenteras nedan.

3.2.1. Referensalternativet – Inga ytterligare åtgärder vidtas

Referensalternativet innebär att inga ytterligare åtgärder vidtas för att åtgärda problemet med att nivåerna på årsavgifterna är för låga för att täcka kostnaderna för Naturvårdsverkets administrativa arbete och skräpmätningar (se avsnitt 1.2)

Konsekvenser för Naturvårdsverket om inga ytterligare åtgärder vidtas

Görs inga ändringar så innebär det att Naturvårdsverket inte har kostnadstäckning för det uppdrag myndigheten har kopplat till genomförandet av förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter från år 2023. Naturvårdsverket har redan i myndighetens Budgetunderlag år 2023–2025⁷ och Budgetunderlag år 2024–2026⁸ identifierat en underfinansiering för myndighetens uppdrag kopplat till nedskräpningsavgifterna motsvarade ca 4,4 miljoner kronor årligen från år 2023 om inte årsavgiften anpassas.

⁷ Budgetunderlag 2023–2025 (naturvardsverket.se)

⁸ Budgetunderlag 2024–2026 (naturvardsverket.se)

Resultatet av underfinansieringen skulle leda till två möjliga alternativ eller en kombination av båda:

1. Naturvårdsverket har inte möjlighet att uppfylla myndighetens uppdrag kopplat till nedskräpningsavgifter.
2. Naturvårdsverket kompenserar underfinansieringen i systemet kopplat till nedskräpningsavgifter genom att använda andra, skattefinansierade anslag för att uppfylla uppdraget.

Inget av de båda alternativen är önskvärt. Det förstnämnda alternativet innebär att Naturvårdsverket inte uppfyller lagstadgade förvaltningsuppgifter. Det sistnämnda alternativet innebär en avvikelse gentemot syftet i förordning om nedskräpningsavgifter, nämligen att producenter av vissa engångsplastprodukter ska täcka kostnaderna enligt 11 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter för Naturvårdsverkets handläggning av de uppgifter som ska lämnas för att fastställa nedskräpningsavgifterna, administration av avgifterna och utbetalningen av dessa, lämna information till konsument enligt 29 § förordning om engångsprodukter samt genomföra nationella skräpmätningar. Det andra alternativet innebär att en omfördelning av resurser internt på myndigheten måste göras, där andra verksamhetsområden får minskade resurser.

Konsekvenser för statsbudgeten om inga ytterligare åtgärder vidtas

Att Naturvårdsverket inte har full kostnadstäckning skulle också innebära att förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter inte genomförs korrekt. Förordningen är tydlig med att årsavgifterna ska täcka Naturvårdsverkets verksamhet i frågan (11 §) och att det är producenterna som ska finansiera (16–18 §§). Förordningen ska se till att Sverige som medlemsstat uppfyller och genomför EU:s engångsplastdirektiv⁹. Intentionen med detta direktiv är att producenten ska stå för kostnaderna. Att inte uppfylla kraven i ett EU-direktiv innebär att kommissionen efter en granskning kan inleda ett överträdelseärende mot Sverige. Om bristerna då inte rättas till kan Sverige dömas i EU-domstolen och kan tvingas betala höga böter eller viten.

Konsekvenser för berörda producenter om inga ytterligare åtgärder vidtas

Utan ytterligare åtgärder kommer berörda producenter betala den årsavgift som är fastställd i förordningen även år 2024. Om Naturvårdsverket inte kan utföra sitt uppdrag enligt förordningen kan det påverka berörda producenter. Det kan exempelvis innebära att Naturvårdsverket inte kan säkerställa att produktavgiften fastställs på ett proportionellt sätt utifrån kommunernas kostnader, skräpmätningar och producenternas rapporterade uppgifter om antal produkter som satts på marknaden. Det kan innebära att avgiften blir högre eller lägre än vad den borde vara. Om Naturvårdsverket använder andra anslag för att finansiera underskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten påverkas inte producenterna.

Konsekvenser för konsumenter om inga ytterligare åtgärder vidtas

En underfinansiering av Naturvårdsverkets uppdrag kopplat till nedskräpningsavgifterna bedöms inte påverka konsumenterna nämnvärt. Detta för att Naturvårdsverkets uppdrag gentemot konsumenterna kopplat till

⁹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

nedskräpningsavgifterna är att tillhandhålla information om hanteringen av engångsplastprodukter när det blir avfall och de negativa konsekvenserna av felaktig hantering. Att Naturvårdsverket inte fullt ut kan genomföra uppdraget förväntas inte påverka konsumenter i stor utsträckning.

Konsekvenser för kommuner om inga ytterligare åtgärder vidtas

Utan ytterligare åtgärder och i det fall Naturvårdsverket inte kompenserar underfinansieringen från andra anslag kan kommunerna komma att påverkas. Om Naturvårdsverket inte kan fastställa produktavgifterna enligt 12 § utifrån nya underlag riskerar produktavgiften att vara på fel nivå. Om det innebär att produktavgiften blir lägre än vad den borde vara får kommunerna totalt sett inte ersättning för sina kostnader. Blir produktavgiften för hög och ersättningen till kommunerna för stor i relation till kostnaderna för nedskräpning kan kommunerna riskera att bli återbetalningsskyldiga.

Konsekvenser för domstolarna om inga ytterligare åtgärder vidtas

Naturvårdsverket ser inga konsekvenser för domstolarna om en förordningsändring inte görs.

3.2.2. Övervägt alternativt förslag – Staten finansierar

Ett alternativ till att justera avgiftsnivån skulle teoretiskt kunna vara att regeringen finansierar underskottet med medel från statsbudgeten. Det alternativet skulle innebära att den ursprungliga avsikten att Naturvårdsverkets administration och övriga uppdrag kopplat till nedskräpningsavgiften ska finansieras via avgifter inte uppfylls. Det alternativet innebär att förordning om nedskräpningsavgifter inte genomförs korrekt eftersom det tydligt anges att årsavgifterna ska täcka Naturvårdsverkets verksamhet i frågan (11 §). Det är också tydligt i förordningen att det är producenterna som ska finansiera (16–18 §§) utförandet. Intentionen med förordningen samt EU:s engångsplastdirektiv är att producenten ska stå för kostnaderna. I de fall staten finansierar och inte producenterna i samma utsträckning kan bedömningen vara att Sverige inte uppfyller kravet i direktivet. Att finansiera underskottet med skattemedel anses därmed inte vara ett genomförbart alternativ att utreda vidare.

3.2.3. Alternativ utformning av förslag – Förordningsändring med rak höjning av årsavgifterna 1 jan 2024

En alternativ utformning av förslaget som Naturvårdsverket har övervägt är en rak höjning av årsavgifterna från och med 1 jan 2024. Det skulle innebära att årsavgifterna för samtliga produktkategorier (utom kategorien tobaksvaror med filter) direkt kommer att höjas till faktor 9 samt faktor 4 för tobaksvaror med filter till den nivå som på sex år innebär en full kostnadstäckning för myndighetens verksamhet kopplat till förordningen.

Den alternativa utformningen innebär att de olika årsavgifterna för år 2024 skulle höjas enligt Tabell 7.

Tabell 7: Höjning av årsavgifter per årsavgiftsnivå

Nuvarande årsavgift (kr)	Höjning (kr)	Årsavgift (kr) 2024
500	4 000	4 500
300	2 400	2 700
3 000	9 000	12 000

3.2.4. Slutsats

Naturvårdsverket ser inte att det finns några andra alternativ än att justera årsavgiften. Under förutsättning att avgifterna ska täcka myndighetens kostnader är inte heller lägre höjningar än de som föreslås ett alternativ.

Det finns andra sätt att fördela höjningarna mellan producentansvaren än det som föreslås här. Naturvårdsverket anser dock att de höjningar som föreslås här följer grundutformningen av systemet med årsavgifter.

3.3. Konsekvenser av föreslagen föreskriftsändring

Naturvårdsverkets förslag är att årsavgifterna för samtliga produktkategorier som berörs kommer att höjas från och med 1 jan 2024. Höjningen kommer att ske progressivt till en faktor 6 respektive 2 för tobaksvaror med filter till år 2024 samt en planerad höjning till faktor 10 respektive 4 för tobaksvaror med filter till år 2026. Alla faktorer beräknas utifrån årsavgifterna som gäller referensåret 2023. Fördelen med en progressiv höjning är att marknaden hinner anpassa sig till den nya lagstiftningen och att fördelningen av Naturvårdsverkets totala kostnader blir bättre fördelade på producenterna då fler producenter hinner anmäla och rapportera till Naturvårdsverket innan nästa planerade höjning år 2026.

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna för olika aktörer av den förordningsändring som föreslås utifrån förslaget ovan. För respektive aktör görs även en jämförelse med konsekvenserna av den alternativa utformningen av höjningen (en rak höjning) som beskrivs i avsnitt 3.2.3.

3.3.1. Konsekvenser för Naturvårdsverket

Den föreslagna förordningsändring är en första höjning som innebär att årsavgifterna på sex års sikt kommer uppfylla kravet på full kostnadstäckning för de kostnader som Naturvårdsverket har för att genomföra den verksamhet som förordningen om nedskräpningsavgifter ställer krav på. Det innebär att Naturvårdsverket kan utföra och finansiera de uppgifter som regleras i förordning om nedskräpningsavgifter genom avgiftsintäkterna på det sätt som det är tänkt att genomföras.

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) 5 § ska myndigheten uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet och avgiftsnivån ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Naturvårdsverket kommer att ha ett ackumulerat negativt netto från år 2023 till och med år 2027 enligt prognosen, och först år 2028 balansera intäkter och kostnader. Naturvårdsverket kommer, enligt prognosen, ha ett maximalt ackumulerat underskott på 9 miljoner kronor för denna avgiftsbelagda verksamhet.

Konsekvenser vid alternativ utformning – rak höjning

Den alternativa utformningen med en rak höjning där årsavgiften redan år 2024 kommer ligga på en nivå som innebär att Naturvårdsverkets kommer att ha full kostnadstäckning efter sex år innebär samma konsekvenser för Naturvårdsverket.

3.3.2. Konsekvenser för berörda producenter

En höjning av årsavgifterna under år 2024 kommer att medföra ökade kostnader för de producenter som sätter de berörda produkterna på marknaden.

I Tabell 8 redovisas hur mycket årsavgiften höjs under år 2024 i respektive kategori för de producenter som redan anmält sig till Naturvårdsverket.

Tabell 8 visar höjning av årsavgift under år 2024 och den total ökade kostnaden.

Producenter som sätter avgiftsbelagda engångsplastprodukter på marknaden	Höjning årsavgift 2024 (kr)	Antalet producenter	Total ökad kostnad (kr)
Engångsplastlock till muggar	2500	49	122 500
Flexibla omslag	2500	125	312 500
Matlådor som är engångsplastprodukter	2500	80	200 000
Muggar som är engångsplastprodukter	2500	76	190 000
Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	1500	150	225 000
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	2500	36	90 000
Tobaksvaror med filter	3000	5	15 000
Filter	2500	2	5 000
Plastbärkassar tunnare än 15 µm	1500	52	78 000
Plastbärkassar 15 µm till 50 µm	1500	94	141 000
Ballonger (2025)	2500	0	0
Våtservetter (2025)	2500	0	0
Summa			1 379 000

Vissa av de anmälda aktörerna är producent för mer än en produktkategori och betalar därför flera årsavgifter. För dessa producenter blir den totala avgiftshöjningen högre. I Tabell 9 redovisas hur den totala kostnadsökningen fördelar sig mellan anmälda producenter.

Tabell 9: Antal producenter per kategori av total höjning av årsavgiften, progressiv höjning

Total höjning av årsavgift 2024 (kr)	Antal producenter
17 500	1
10 500 - 14 500	15
5 500 - 9 500	37
4 000 - 5 000	59
2 500 - 3 000	154
1 500	169

För nästan 75 procent av producenterna kommer höjningen av de årsavgifterna totalt innebära att de ökade kostnaderna ligger på mellan 1 500 och 3 000 kronor under år 2024.

De företag som berörs finns inom flera olika branscher och det är för företag inom samma bransch som konkurrensförhållandena kan påverkas. En höjd årsavgift bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen inom samma bransch eftersom den inte bedöms utgöra en betydande kostnad för producenterna

De kostnader som årsavgiften innebär förväntas, helt eller delvis, föras vidare i kedjan för att slutligen betalas av den slutliga konsumenten. Det innebär att priserna för de produkter som berörs måste uppdateras. Det är dock något som sker regelbundet även i dag. Det förväntas därför inte innebära några ökade administrativa kostnader för producenterna. Inga andra betydande administrativa kostnader förväntas uppstå till följd av en höjning av årsavgiften. Att företagen ska betala en årsavgift är redan fastställt i förordning om nedskräpningsavgifter.

En höjning av årsavgiften kan förväntas innebära att de producenter som sätter mycket få produkter på marknaden genomför ändringar i sin verksamhet så att de inte längre sätter några av de berörda engångsplastprodukterna på marknaden. Hur många företag det skulle röra sig går inte att uppskatta. Det innebär att antalet producenter kan komma att minska något framöver. Utöver detta ser vi inte att de berörda företagen ska behöva vidta förändringar i verksamheten till följd av den föreslagna höjningen.

Konsekvenser vid alternativ utformning – rak höjning

Den alternativa utformningen av höjningen där nivån redan år 2024 höjs till en nivå som innebär att Naturvårdsverket har full kostnadstäckning och på sex år har betalat tillbaka den skuld som uppstår under år 2023 innebär att höjningen av årsavgiften blir ännu högre för producenterna i början. Jämfört med en progressiv höjning innebär det även att en större andel av den totala kostnaden fram till år 2029 kommer att tas av de producenter som redan nu är anmälda till Naturvårdsverket.

I Tabell 10 redovisas hur mycket årsavgiften höjs för de olika berörda producenterna om en rak höjning av årsavgifterna skulle införas.

Tabell 10 redovisar hur mycket årsavgiften höjs för de olika berörda producenterna om en rak höjning.

Producenter som sätter avgiftsbelagda engångsplastprodukter på marknaden	Höjning årsavgift 2024 (kr)	Antalet producenter	Total ökad kostnad (kr)
Engångsplastlock till muggar	4 000	49	196 000
Flexibla omslag	4 000	125	500 000
Matlådor som är engångsplastprodukter	4 000	80	320 000
Muggar som är engångsplastprodukter	4 000	76	304 000
Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	2 400	150	360 000

Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	4 000	36	144 000
Tobaksvaror med filter	9 000	5	45 000
Filter	4 000	2	8 000
Plastbärkassar tunnare än 15 µm	2 400	52	124 800
Plastbärkassar 15 µm till 50 µm	2 400	94	225 600
Ballonger (2025)	4 000	0	0
Våtservetter (2025)	4 000	0	0
Summa			2 227 400

I Tabell 11 redovisas hur den totala kostnadsökningen fördelas mellan producenterna, till följd av att flera av dem är producent i flera olika kategorier.

Tabell 11: Antal producenter per kategori av total höjning av årsavgiften, rak höjning

Total höjning av årsavgift 2024 (kr)	Antal producenter
32 200	1
16 800 - 23 200	15
10 400 - 15 200	32
6 400 - 9 000	60
4 800 - 4 000	150
2 400	163

Till skillnad från den föreslagna höjningen innebär en rak höjning att för ungefär 75 procent av producenterna ligger de ökade kostnaderna på mellan 2 400 och 6 400 kronor under år 2024.

Även om den alternativa utformningen innebär högre kostnader under år 2024 jämfört med det föreslagna alternativet så bedöms de inte vara så höga att det ska påverka konkurrensförhållandena mellan de företag som befinner sig i samma bransch. Inte heller med en alternativ utformning förväntas det medföra några administrativa kostnader för producenterna. Den alternativa utformningen med betydligt högre årsavgifter redan år 2024 kan ge incitament till flera företag som sätter en mycket liten mängd produkter på marknaden att genomföra förändringar i sin verksamhet så att de inte längre sätter engångsplastprodukter på marknaden.

3.3.3. Konsekvenser för domstolar

Det finns fem stycken mark- och miljödomstolar som har i uppgift att hantera överklaganden av beslut om nedskräpningsavgifter. Även om antalet ärenden som överklagas antas bli begränsat kan det innebära en något ökad arbetsbörda för domstolarna. Kostnaderna bedöms dock kunna hanteras inom befintligt anslag.

Konsekvenser vid alternativ utformning – rak höjning

Eventuellt skulle antalet överklaganden öka vid den alternativa utformningen av höjningen. Detta till följd av att höjningen är högre och att de producenter som redan är anmälda får ta en större andel av den höjning som krävs för att Naturvårdsverket ska nå full kostnadstäckning.

3.3.4. Konsekvenser för konsumenter

När det gäller tobaksvaror och filter är utgångspunkten att konsumenter endast utgörs av hushåll och endast en del av Sverige hushåll är berörda. Hur konsumtionen av de övriga produkter som omfattas fördelas mellan hushåll och verksamheter saknas det uppgifter om, men sannolikt står hushåll generellt för en större andel av konsumtionen av de produkter som berörs.

Eftersom de producenter som betalar årsavgifter förväntas föra den kostnad som avgiften innebär vidare i kedjan till slutkonsumenten förväntas konsumenter, i form av både hushåll och verksamheter att beröras, genom höjda priser på produkterna. Höjningen kommer dock vara mycket marginell i förhållande till priset på produkterna. Under förutsättning att hela kostnaden för den höjda årsavgiften förs vidare till konsumenterna innebär det ökade kostnader på nästan 1,4 miljoner kronor en ökad kostnad på 28 öre per hushåll i Sverige. Den faktiska kostnaden kommer vara lägre för de flesta hushåll eftersom även verksamheter konsumerar en del av de berörda produkterna och endast en andel av hushållen konsumerar tobaksvaror och filter.

Konsekvenser vid alternativ utformning – rak höjning

Den totala kostnaden som producenterna under år 2024 förväntas föra vidare till konsumenterna är högre vid den alternativa utformningen. Under förutsättning att hela kostnaden för den höjda årsavgiften förs vidare till konsumenterna innebär det ökade kostnader på 2,2 miljoner en ökad kostnad på 46 öre per hushåll i Sverige. Precis som vid den föreslagna höjningen kommer den faktiska kostnaden för de flesta hushåll att vara lägre.

3.3.5. Övriga konsekvenser

Vid en höjning av årsavgiften till den föreslagna nivån förväntas inga konsekvenser uppstå för kommuner eller för statsbudgeten eftersom höjningen innebär ett första steg för att Naturvårdsverket på sikt ska få full kostnadstäckning. Det innebär att myndigheten kan genomföra uppgifterna kopplade till förordningen för nedskräpning, att kommunens ersättningar för arbete med nedskräpning inte påverkas och att statsbudgeten inte belastas. Ovanstående gäller även vid den alternativa utformningen med en rak höjning.

Beslut om skrivelsen har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschef Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Maria Elander, handläggare Petra Selander, handläggare Ambjörn Lätt och samhällsekonom Linda Hellblom.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Ingela Hiltula