



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-12-19

Ärendenummer:
NV-25-056120

Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Naturvårdsverkets översyn 2025

Innehåll

1.	INLEDNING	3
2.	JUSTERING AV ÅRSAVGIFTER	4
2.1	Skäl till att årsavgifter ska justeras	4
2.1.1	Bakgrund	4
2.1.2	Problembild	5
2.2	Naturvårdsverkets förslag	8
2.2.1	Utformning av förslag	8
2.2.2	Författningsförslag	12
2.2.3	Ikraftträdande	14
2.2.4	Överensstämmer förslaget med eller går det utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	14
2.2.5	Informationsinsatser	14
2.3	Konsekvenser av förslaget	14
2.3.1	Aktörer som berörs av förslaget	15
2.3.2	Alternativa lösningar och alternativ utformning	17
2.3.3	Referensalternativet – Inga ytterligare åtgärder vidtas	17
2.3.4	Konsekvenser av föreslagen förordningsändring	19
	Konsekvenser för konsumenter	21
2.3.5	Åtgärder för att begränsa kostnader	22
2.3.6	Utvärdering av förslaget	22
3.	PRODUKTER SOM BÖR OMFATTAS AV AVGIFTSSKYLDIGHETEN	23
3.1	Bakgrund	23
3.2	Utgångspunkter i Naturvårdsverkets bedömning	24
3.2.1	Avgiftsskyldighet utifrån skräpmätningen	24
3.2.2	Produktkategorier som inte bör omfattas av avgiftsskyldighet	26
3.2.3	Överväganden	27
3.3	Resultat utifrån skräpmätningen	28
4.	KOMMUNENS KOSTNADER OCH FÖRDELNING MELLAN OLIKA PRODUKTER	29
4.1	Bakgrund	29
4.2	Resultat	29
4.2.1	Kommunernas fastställda kostnader	29
4.2.2	Förändringar av fördelningen mellan olika produkter 2023 till 2025	30

1. Inledning

Till följd av Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön artikel 8.2–8.4¹ och i enlighet med principen om att förorenaren betalar, har bestämmelser om nedskräpningsavgifter för vissa engångsprodukter i plast införts i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Syftet med nedskräpningsavgifterna är att minska den negativa miljöpåverkan som nedskräpning av engångsplastprodukter orsakar. Detta sker genom att producenter av vissa engångsplastprodukter tar ett ekonomiskt ansvar för kostnaderna för uppstädning och hantering av skräp. Producenter ska därför årligen betala nedskräpningsavgifter till Naturvårdsverket. Nedskräpningsavgifterna består av två delar, en fast årsavgift och en rörlig produktavgift.

Enligt 32 § förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ska Naturvårdsverket senast den 31 december 2023 och därefter vart annat år till regeringen

1. redovisa huruvida dryckesbehållare, tunna plastbärkassar och produkter som inte omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 8 § är vanligt förekommande vid nedskräpning och därför bör omfattas av avgiftsskyldigheten,
2. redovisa hur summan av kommunernas kostnader och fördelningen mellan olika produkter har förändrats sedan förra rapporten, och
3. vid behov lämna förslag på hur årsavgifterna bör justeras.

Syftet med översynen är att säkerställa att avgiftssystemet är ändamålsenligt och att kostnadsansvaret för nedskräpning fördelas på ett rättvist och transparent sätt. För att uppnå detta behöver systemet kontinuerligt följas upp och vid behov justeras.

Med denna skrivelse överlämnar Naturvårdsverket redovisningen av den översyn som myndigheten ska lämna senast 31 december 2025. Beslut om skrivelsen har fattats av Naturvårdsverkets generaldirektör Johan Kuylenstierna den 19 december 2025 (NV-25-056120).

¹ Även kallat engångsplastdirektivet

2. Justering av årsavgifter

2.1 Skäl till att årsavgifter ska justeras

2.1.1 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 kostnadstäckningen² av vad som anges i förordningen ska Naturvårdsverket från och med 2023 och därefter senast den 31 december vartannat år till regeringen vid behov lämna förslag på hur årsavgifterna bör justeras. Det innebär att myndigheten följer upp och föreslår justeringar av årsavgiften utifrån de behov som identifieras i de översyner som genomförs 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 för varje kalenderår betala en årsavgift med 6 000 kronor. Förordning (2024:36).

17 § En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

1. engångsplastlock till muggar,
2. flexibla omslag,
3. matlådor som är engångsplastprodukter,
4. muggar som är engångsplastprodukter, eller
5. andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter. Förordning (2025:56).

17 a § En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna

1. filter,

² 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 \(europa.eu\)](#)

2. ballonger, eller
3. våtservetter. Förordning (2025:56).

18 § En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 1 800 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

1. plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter, eller
2. tunna plastbärkassar. Förordning (2025:56).

I det fall intäkterna från årsavgiften inte tas i anspråk av Naturvårdsverkets verksamhet anger förordningen att överskottet räknas av mot de avgifter 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.

2.1.2 Problembild

Naturvårdsverkets beräkningar visar att årsavgifterna är för låga för att täcka myndighetens verksamhet som ska bekostas av årsavgifterna.

När årsavgifterna första gången fastställdes i förordningen om nedskräpningsavgifter saknades säkra uppgifter att bygga avgifterna på³. Bland annat saknades uppgifter på antalet berörda producenter. Därför sattes avgifterna initialt på en nivå som säkerställde att producenterna inte betalar en för hög årsavgift. Naturvårdsverket kunde i översynen 2023 konstatera att antalet producenter som hade anmält sig var mycket lägre än vad som initialt antogs. Vilket innebär att den totala intäkten till Naturvårdsverkets verksamhet enligt 11 § är för låg.

Naturvårdsverkets förslag i översynen 2023 var därför en progressiv höjning av årsavgifterna för samtliga berörda producenter från år 2024. Det var även enligt det förslaget regeringen tog beslut om den höjning av årsavgifterna som trädde i kraft 5 mars 2024.

Vidare har det visat sig att de ökningar av antalet anmälda producenter som Naturvårdsverkets uppskattade för 2024 och 2025 i beräkningarna i översynen 2023 inte motsvarade utfallet. Detta gör att de nuvarande avgifterna med facit i hand sattes för lågt. En annan faktor som medför att den höjning som beräknades vid översynen 2023 är för lågt satt är att avgifterna inte kommer höjas 2026, vilket var ett antagande i beräkningarna i översynen 2023.

Totalt har 448 enskilda producenter rapporterat avseende 2024 till Naturvårdsverket, till och med 19 september 2025, då uttag av data gjordes från registret för producentansvar. Flera av dessa producenter sätter produkter från flera

³ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035

olika kategorier på marknaden och betalar därmed flera årsavgifter. Det förklarar varför summeringen av antalet producenter i Tabell 1 överstiger 448.

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 1 750 800 sek för år 2025.

Tabell 1 redovisar Naturvårdsverkets intäkter 2025 utifrån antal producenter inom respektive produktkategori.

Kategori	Antal producenter år 2025	Årsavgift	Intäkter 2025
1. Engångsplastlock till mugg	47	3 000	141 000
2. Flexibla omslag	123	3 000	369 000
3. Matlådor som är engångsplastprodukter	90	3 000	270 000
4. Muggar som är engångsplastprodukter	66	3 000	198 000
5. Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	144	1 800	259 200
6. Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	28	3 000	84 000
7. Tobaksvaror med filter	7	6 000	42 000
8. Filter	4	3 000	12 000
9. Plastbärkassar tunnare än 15 µm och 15 µm till 50 µm	97	1 800	174 600
11. Ballonger (2025)	27	3 000	81 000
12. Våtserverter (2025)	40	3 000	120 000
Summa	673		1 750 800

Naturvårdsverkets kostnader delas upp i kostnader för den nationella skräpmätning samt administration, där kostnader för personal, IT-stöd och den beräkningsmodell som bedömer om kommunernas redovisade kostnader är för höga samt kostnader för att lämna information till konsumenter, ingår. I Tabell 2a redovisas Naturvårdsverkets uppskattade personalkostnader för 2025.

Tabell 2a Naturvårdsverkets personalkostnader 2025 för genomförandet av förordning om nedskräpningsavgifter.

Kostnad (kr)	Antal årsarbetskrafter	Arbetsbeskrivning förordning om nedskräpningsavgifter
149 000	0,10	Ekonomihandläggare
447 000	0,30	Miljöjurist/Förvaltningsjurist
149 000	0,10	Granskning av inrapporterade uppgifter producenter
447 000	0,30	Granskning av inrapporterade städkostnader från kommuner (28 §)
298 000	0,20	Fastställandet av kommuners städkostnader (13 §)
149 000	0,10	Vägledning gentemot kommuner
149 000	0,10	Vägledning gentemot producenter
447 000	0,30	Hantering överklaganden sak handläggare (35 §)
894 000	0,60	Ta fram produktavgiften (inkl. föreskrifter)
223 500	0,15	Översyn och uppföljning av förordningen om nedskräpningsavgifter (32 §)
74 500	0,05	Administrera de nationella skräpmätningarna (31 §)
3 427 000	2,30	Totala personalkostnader inom ramen för Naturvårdsverkets administration

I Tabell 2b redovisas personalkostnader, kostnader för IT-stöd (exempelvis de e-tjänster där kommuner och producenter lämnar in rapporter), kostnader för beräkningsmodellen samt kostnader för skräpmätningar.

Tabell 2b Naturvårdsverkets administrationskostnader 2025 för genomförandet av förordning om nedskräpningsavgifter.

År	Skräpmätning per år	Personalkostnader	IT-stöd	Beräkningsmodell	Summa kostnader
2025	2 397 500	3 427 000	817 800	130 000	6 772 300
2026	2 397 500	3 519 000	714 400	30 000	6 660 900
2027	2 109 440	3 519 000	686 200	30 000	6 344 640
2028	2 109 440	3 519 000	658 000	30 000	6 316 440
2029	2 172 723	3 519 000	658 000	30 000	6 379 723
2030	2 172 723	3 519 000	658 000	30 000	6 379 723

Kostnader för skräpmätningen uppgår till drygt 4 miljoner kronor vartannat år⁴, och för administration 3 427 000 kronor för år 2025 och 3 519 000 kronor åren därefter. Kostnaden för IT-stöd uppgår till ca 650 000–800 000 kronor per år. Den beräkningsmodell som används för att bedöma om kommunernas redovisade kostnader är för höga utvecklades under 2025 och kostnaden för 2025 är därför högre än för följande år, 130 000 kronor respektive 30 000 kr⁵. De genomsnittliga årliga kostnaderna uppskattas till totalt 6 475 621 kronor, vilket för år 2025 ger ett underskott på drygt 4,7 miljoner kronor.

2.2 Naturvårdsverkets förslag

2.2.1 Utformning av förslag

Naturvårdsverket föreslår höjning av avgiftsnivåerna för samtliga produktkategorier. Utgångspunkten för förslaget är att årsavgiften enligt 11 § förordningen om nedskräpningsavgifter ska täcka kostnaderna för Naturvårdsverkets handläggning för att fastställa nedskräpningsavgifterna, administrera avgifterna och betala ut dessa till kommunerna samt den nationella skräpmätningen. Förslaget syftar till att säkerställa att avgiftsuttaget motsvarar de kostnader som uppkommer för att fullgöra myndighetens uppdrag.

Myndigheten är medveten om att de föreslagna höjningarna är betydande och att dessa avgiftsökningar kan vara betungande, särskilt för mindre företag. Naturvårdsverket har förståelse för de utmaningar som högre avgifter kan medföra. Samtidigt är en anpassning nödvändig för att verksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med gällande regelverk.

Naturvårdsverket kommer löpande att följa kostnadsutvecklingen och vid behov föreslå justeringar i kommande översyner för att säkerställa att avgiftsuttaget inte överstiger det faktiska behovet. Eftersom antalet producenter och myndighetens administrationskostnader inte är konstanta utan beräknas variera över tid, så kan nivån på årsavgiften komma att behöva justeras ytterligare framöver. En åtgärd som myndigheten anser viktig i det fortsatta arbetet är att alla aktörer som är avgiftsansvariga är med i systemet. Myndigheten avser därför att intensifiera tillsynsarbetet för att fler avgiftsskyldiga företag ska fullgöra sina skyldigheter. Detta bedöms på sikt kunna leda till en mer rättvis fördelning av kostnaderna och bidra till lägre avgiftsnivåer per producent.

Naturvårdsverket föreslår att myndighetens kostnadstäckning av årsavgifterna ska vara inom en period på åtta år. Förslaget är i enlighet med 5 § avgiftsförordningen (1992:191) som anger att myndigheten ska uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet. Myndigheten ska beräkna avgiftsnivån så att

⁵ Naturvårdsverket har för översynen 2025 även inkluderat myndighetens IT-kostnader samt kostnader för beräkningsmodellen i kostnadsposten för administration. För översynen 2023 var dessa kostnader inte inkluderade i beräkningarna.

den långsiktiga självkostnaden täcks, vilket innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga av verksamhetens 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 2026–2029 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 förordning (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter. Något som påverkar intäkter av årsavgifter framöver.

I Tabell 3 görs, baserat på nuvarande årsavgifter, en prognos av kommande intäkter baserat på årlig ökning av antalet producenter. Intäkterna under år 2025–2030 visar enligt prognosen (tabell 4) på ett underskott, vilket behöver kompenseras för med höjda årsavgifter under år 2027–2030 för att Naturvårdsverket ska få full kostnadstäckning för verksamheten som genomförs enligt förordningen.

Naturvårdsverkets bedömning är att behovet av en kraftig höjning av årsavgiften beror på två faktorer. Den första faktorn är att de öknings av antalet producenter som Naturvårdsverkets uppskattade för 2024 och 2025 i beräkningarna i översynen 2023 inte har motsvarat utfallet. De andra faktorn är att Naturvårdsverket inte i översynen 2025 föreslår höjda årsavgifter för 2026 på grund av retroaktivitetsförbudet, vilket resulterar i att höjningarna inte kan ske enligt beräkningarna i översynen 2023, där en höjning av avgifterna för 2026 var med i beräkningarna.

Retroaktivitetsförbudet regleras av 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen om beslutad ny regeringsform och innebär att en statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste avgiftsskyldigheten.

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 1 800, 3 000 och 6 000 kronor årsavgift enligt nuvarande årsavgiftsbelopp. Naturvårdsverket bedömer att en stor initial insats under 2026–2027 gällande vägledning och tillsyn kommer öka antalet producenter kraftigt. Efter år 2027 så bedöms andelen nyregistrerade producenter avta årligen.

Uppräkningen av årsavgifter har gjorts olika för kategorin ”Tobaksvaror med filter” och resten av kategorierna. Anledningen till att tobaksvaror med filter får en procentuellt 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.

I Tabell 3 ges ett förslag på en progressiv höjning av årsavgifter som ger Naturvårdsverket kostnadstäckning under åren 2023–2030. Underskottet fram till och med 2024 uppgår till 8 283 000 kr. Det ska nämnas igen att årsavgiften med stor sannolikhet behöver variera över tid, och att årsavgiften kommer att ses över igen och Naturvårdsverket kommer föreslå justeringar efter behov, bland annat i samband med översynen Naturvårdsverket ska redovisa vartannat år.

Vidare innefattar förslaget att produktkategorin tunna plastbärkassar från och med årsavgiften 2027 flyttas från kategorin 1 800 sek till 3 000 sek. I promemorian⁶ framgår det att nedskräpningen av tunna plastbärkassar bör övervakas, vilket myndigheten kan göra i och med de nationella skräpmätningarna.

Det framgår i promemorian att den plastpåseskatt som infördes i maj 2020 som de tunna plastbärkassarna omfattades av förväntades leda till att nedskräpningen av plastbärkassar skulle minska avsevärt. Naturvårdsverket kan konstatera att plastpåseskatten numer är borttagen samt att antalet tunna plastbärkassar som uppmätts i de nationella skräpmätningarna bedöms vara i storleksordning mot flertalet av andra produktkategorier i kategorin 3 000 sek. Mot denna bakgrund föreslår myndigheten att produktkategorin tunna plastbärkassar från och med årsavgiften 2027 flyttas från kategorin 1 800 sek till 3 000 sek.

Kostnadskategorierna i Tabell 3 omfattar följande produkter:

För 2026

- Kategori 1 - 3 000 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, samt våtservetter
- Kategori 2 - 1 800 sek årsavgift: plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter och tunna plastbärkassar
- Kategori 3 - 6 000 sek årsavgift: tobaksvaror med filter

För 2027 och framåt

- Kategori 1 - 3 000 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, tunna plastbärkassar, filter, ballonger, samt våtservetter
- Kategori 2 - 1 800 sek årsavgift: plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter

⁶ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035

- Kategori 3 - 6 000 sek årsavgift: tobaksvaror med filter

Tabell 3 redovisar Naturvårdsverkets förslag på en progressiv höjning av årsavgifterna vilket ger myndigheten kostnadstäckning under åren 2023–2030.

Referens 2025	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3
Nuvarande årsavgift, kr			3 000 1 800 6 000
Antal årsavgifter			425 241 7
Summa intäkter, kr		1 275 000	433 800 42 000
2026			
Årsavgifter, kr			3 000 1 800 6 000
Antal årsavgifter inkl. 20% ökning (ej filter och tobak)			509 289 7
Summa intäkter		1 527 600	520 560 42 000
2027			
Årsavgifter, kr (höjd)			10 000 5 000 15 000
Antal årsavgifter inkl. 15% ökning (ej filter och tobak). Plastbärkassar byts från Kat. 2 till Kat. 1.			719 199 7
Summa intäkter, kr		7 188 400	993 600 105 000
2028			
Årsavgifter, kr			10 000 5 000 15 000
Antal årsavgifter inkl. 7,5% ökning (ej filter och tobak)			772 214 7
			1 068
Summa intäkter, kr		7 724 530	120 105 000
2029			
Årsavgifter, kr (höjd)			15 000 5 000 15 000
Antal årsavgifter inkl. 2,5% ökning (ej filter och tobak)			792 219 7
			11 874 1 094
Summa intäkter, kr		965	823 105 000
2030			
Årsavgifter, kr			15 000 5 000 15 000
Antal årsavgifter (0% ökning)			808 219 7
			11 874 1 094
Summa intäkter, kr		965	823 105 000

Tabell 4 är en sammanställning av Naturvårdsverkets prognostiserade kostnader och intäkter för år 2025–2030. 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 2030, med ett maximalt negativt netto på nästan 18 miljoner kronor. Underskottet (ackumulerat netto) fram till och med 2024 uppgår till 8 283 000 kr. Det årliga resultatet är intäkter i form av årsavgifter, minus de administrationskostnader Naturvårdsverket har kopplat till förordningen.

Resultat i Tabell 4 bygger helt på antaganden om uppskrivning av antal producenter per år samt framför allt höjningen av årsavgifterna år 2027 och år 2029. Naturvårdsverkets författningsförslag i översynen år 2025 gäller dock endast höjningen av årsavgifter för år 2027. Författningsförslag för eventuella ytterligare höjningar av årsavgifter från år 2028 presenteras i översynen år 2027.

Tabell 4 anger Naturvårdsverkets utgifter samt intäkter med en progressiv höjning av årsavgifterna (sek).

År	Skräpmätning per år	Personalkost nader	IT	Beräknings modell	Intäkt årsavgifter	Årligt resultat	Ackumulerat netto
2025	2 397 500	3 427 000	817 800	130 000	1 750 800	-5 021 500	-13 304 500
2026	2 397 500	3 519 000	714 400	30 000	2 090 160	-4 570 740	-17 875 240
2027	2 109 440	3 519 000	686 200	30 000	8 287 000	1 942 360	-15 932 880
2028	2 109 440	3 519 000	658 000	30 000	8 897 650	2 581 210	-13 351 670
2029	2 172 723	3 519 000	658 000	30 000	13 074 788	6 695 065	-6 656 605
2030	2 172 723	3 519 000	658 000	30 000	13 074 788	6 695 065	38 459
<i>Summa</i>	<i>13 359 326</i>	<i>21 022 000</i>	<i>4 192 400</i>	<i>280 000</i>	<i>47 175 186</i>	<i>8 321 459</i>	<i>-</i>

2.2.2 Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår att 16–18 §§ förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras enligt följande från år 2027. Resterande justeringar av årsavgifterna för 2029 och framåt kommer redovisas i kommande översyner.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
16 §	
En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med	En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med

filter ska varje kalenderår betala en årsavgift med 6 000 kronor.

filter ska varje kalenderår betala en årsavgift med 15 000 kronor.

17 §

En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

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

En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 10 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller 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, eller
6. tunna plastbärkassar.

17 a §

En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 3 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna

1. filter,
2. ballonger, eller
3. våtservetter.

En producent ska varje kalenderår betala en årsavgift med 10 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden släpper ut produkter i produktkategorierna

1. filter,
2. ballonger, eller
3. våtservetter.

18 §

En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 1 800 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorierna

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

En producent ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 5 000 kronor per produktkategori, om den på den svenska marknaden tillhandahåller produkter i produktkategorin

1. plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6.

2.2.3 Ikraftträdande

Naturvårdsverket har i sin utredning noterat att det finns ett retroaktivitetsförbud. Gällande höjningen av årsavgiften för 2027, som grundas på det producenten släppte ut eller tillhandahöll på den svenska marknaden under 2026, lämnar myndigheten över frågan till regeringen att bedöma när förordningen ska träda ikraft.

Med hänsyn till retroaktivitetsförbudet ser myndigheten en risk att årsavgifterna inte kommer kunna höjas förrän för årsavgiften 2028 och föreslår att det i sådana fall eventuellt skulle kunna vara lämpligt med en liknande övergångsbestämmelse som i SFS 2024:36. Vidare bedömer Naturvårdsverket att om årsavgifterna inte höjs förrän från 2028, så behöver regeringen höja årsavgifterna från 2028 i större utsträckning än Naturvårdsverkets förslag, detta för att myndigheten ska ha kostnadstäckning till år 2030.

2.2.4 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.

2.2.5 Informationsinsatser

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

2.3 Konsekvenser av förslaget

Naturvårdsverket har genomfört en konsekvensutredning enligt förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Problembilden och den eftersträlvade förändringen framgår av avsnitt 2.1. I detta avsnitt beskrivs vilka som berörs av förslaget, referensalternativ, ev. alternativa lösningar, konsekvenser för berörda aktörer samt utvärdering av förslagets konsekvenser. I avsnitt 2.2.3- 2.2.5 redogörs för ikraftträdande, överensstämmelse med EU-rätten samt behov av informationsinsatser.

De beräkningar som har gjorts i konsekvensutredning bygger på uppgifter om 2024 som rapporterats under 2025. Den prognos gällande antalet producenter som beskrivs i avsnitt 2.2.1 har inte räknat med här. Den faktiska intäktsökningen för Naturvårdsverket förväntas därmed vara högre efter att fler producenter uppfyller

sina skyldigheter. Kostnadsökningen för de producenter som redan uppfyller sina skyldigheter påverkas inte av att antalet producenter ökar.

2.3.1 Aktörer som berörs av förslaget

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, konsumenter och domstolar. Konsumenter berörs genom att producenter förväntas föra de ökade kostnaderna som en höjd årsavgift innebär, vidare till konsumenten. I begreppet konsumenter ingår både privatpersoner och verksamheter. Det som avses är den aktör som slutligen köper en produkt som omfattas av årsavgift.

Höjningar av årsavgifterna är inte önskvärda, men nödvändiga för att avgifterna ska täcka de kostnader som avses i 11 § förordningen om nedskräpningsavgifter. Naturvårdsverket har förståelse för att en ytterligare höjning kan få konsekvenser för berörda, särskilt för mindre företag. Inom ramen för gällande regelverk och nuvarande budgetförutsättningar bedömer myndigheten dock att andra ändamålsenliga alternativ saknas.

I Sverige finns det enligt statistik från SCB nästan 5 miljoner hushåll.⁷ I SCB:s företagsregister finns 1,3 miljoner aktiva företag, myndigheter och organisationer registrerade.

Antalet producenter som berörs av årsavgiften och som har anmält sig till Naturvårdsverket är totalt 448 stycken. Nästan en fjärdedel 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 rapporterat att de satt på marknaden 2024, vilket ligger till grund för beslut om årsavgift 2025.

Antal kategorier av engångsplastprodukter	Antal producenter
>5	12
5	6
4	11
3	19
2	63
1	337

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 sätter vissa produkter som helt eller

⁷ SCB 2025, Hushåll i Sverige, senast uppdaterad 2025-03-21.. Hämtad 2025-11-25. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal

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 år 2024 sju anmälda producenter till Naturvårdsverket. Sex av dessa ska endast betala nedskräpningsavgifter gällande tobaksvaror med filter eller filter. Fyra av dessa utgör de fyra producenter som är anmälda i kategorin filter. Av de sex företagen klassas tre som stora enligt EU-kommissionens rekommendation⁸. De övriga tre företagen har det inte varit möjligt att få fram uppgifter om.

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.

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	4
100 miljoner - 500 miljoner	20
10 miljoner - 100 miljoner	45
1 miljon - 10 miljoner	70
100 001 - 1 miljon	91
1 000 - 100 000	134
< 1 000	78

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 65 procent av producenterna som sätter mindre än en miljon engångsplastprodukter på marknaden.

Det finns inte i förordningen 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.

⁸ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, 2003/361/EG.

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.

2.3.2 Alternativa lösningar och alternativ utformning

När den första översynen av årsavgifterna gjordes 2023 så bedömde Naturvårdsverket att det inte är ett alternativ att staten ska finansiera de kostnader Naturvårdsverket har för att administrera nedskräpningsavgifterna och genomföra den nationella skräpmätningen. Detta för att det i förordningen om nedskräpningsavgifter är reglerat att producenterna ska stå för denna kostnad. Vid den översynen utreddes även alternativet att årsavgifterna skulle höjas genom en rak höjning istället för en progressiv höjning.

Naturvårdsverket föreslog en progressiv höjning och det var även enligt det förslaget regeringen tog beslut om den höjning av årsavgifterna som trädde i kraft 5 mars 2024. Eftersom det beslutet är taget anser Naturvårdsverket inte att det är motiverat att utöver referensalternativet, som innebär att inga ändringar genomförs, utreda några alternativa lösningar och alternativa utformningar vid denna översyn.

2.3.3 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 kostnader och kostnader för 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.

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 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 2027. 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 nedskräpningsavgifterna är att tillhandahålla 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 någon betydande utsträckning.

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

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.

Konsekvenser för domstolarna om inga ytterligare åtgärder vidtas

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

2.3.4 Konsekvenser av föreslagen förordningsändring

Naturvårdsverkets förslag är att årsavgifterna för samtliga produktkategorier som berörs kommer att höjas 2027. Höjningen kommer att ske progressivt. 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. I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna för olika aktörer av den förordningsändring som föreslås utifrån förslaget ovan.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Den föreslagna höjningen innebär att Naturvårdsverkets intäkter kan förväntas öka med minst 4,3 miljoner kronor från och med 2027 (se tabell 7). Hur mycket intäkterna faktiskt kommer att öka efter en höjning beror på antalet producenter inom respektive kategori. Om antalet producenter ökar till följd av planerade väglednings och tillsynsinsatser kommer intäkterna bli högre.

Den föreslagna förordningsändringen är en andra höjning som tillsammans med framtida höjningar innebär att årsavgifterna på åtta 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 2029 enligt prognosen (tabell 4), och först år 2030 balanseras intäkter och kostnader. Naturvårdsverket kommer, enligt prognosen, ha ett maximalt ackumulerat underskott på drygt 12 miljoner kronor för denna avgiftsbelagda verksamhet.

Konsekvenser för berörda producenter

En höjning av årsavgifterna år 2027 kommer att medföra ökade kostnader för de producenter som sätter de berörda produkterna på marknaden. I Tabell redovisas hur mycket årsavgiften höjs år 2027 i respektive kategori för de producenter som redan anmält sig till Naturvårdsverket.

Tabell 7 visar höjningen av årsavgiften (dvs. skillnaden mellan den föreslagna årsavgiften (2027) och den nu gällande årsavgiften) och den totalt ökade kostnaden för producenter som sätter avgiftsbelagda engångsplastprodukter på marknaden

Producenter som sätter avgiftsbelagda engångsplastprodukter på marknaden	Höjning årsavgift 2027 (kr)	Antal producenter	Total ökad kostnad (kr)
Engångsplastlock till muggar	7 000	47	329 000
Flexibla omslag	7 000	123	861 000
Matlådor som är engångsplastprodukter	7 000	90	630 000
Muggar som är engångsplastprodukter	7 000	66	462 000
Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	3 200	144	460 800
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	7 000	28	196 000
Tobaksvaror med filter	9 000	7	63 000
Filter	7 000	4	28 000
Plastbärkassar tunnare än 15 µm och 15 µm till 50 µm	8 200	97	795 400
Ballonger	7 000	27	189 000
Våtserverter	7 000	40	280 000
Summa			4 294 200

Eftersom en stor andel av de anmälda aktörerna är producent för mer än en produktkategori betalar de flera årsavgifter. För dessa producenter blir den totala avgiftshöjningen högre. I Tabell redovisas hur den totala kostnadsökningen per producent fördelar sig mellan anmälda producenter.

Tabell 8: Antal producenter per kategori av total höjning av årsavgiften

Total höjning av årsavgift 2024 (kr)	Antal producenter
>50 000	2
31 000 – 50 000	16
21 000 – 30 000	24
10 000 – 20 000	69
7 000 – 9 000	228
3 200	109

För 75 procent av producenterna kommer höjningen av de årsavgifterna totalt innebära ökade kostnader på mellan 3 200 och 9 000 kronor från och med 2027.

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 höjningen gäller för alla inom samma bransch, höjningen bedöms inte heller 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 om 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 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 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 4,3 miljoner kronor, en ökad kostnad på 86 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.

Övriga konsekvenser

Vid en höjning av årsavgiften till den föreslagna nivån förväntas inga konsekvenser uppstå för kommuner eller för statsbudgeten eftersom höjningen innebär 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.

2.3.5 Åtgärder för att begränsa kostnader

För att den föreslagna höjningen inte ska medföra högre kostnader än vad som bedöms vara nödvändigt för att Naturvårdsverket ska få full kostnadstäckning har en prognos gjorts för hur antalet producenter kan förväntas öka till följd av vägledning- och tillsynsinsatser.

Att den föreslagna höjningen följer planen för en progressiv höjning av avgifterna bidrar även det till att producenterna inte kommer att betala högre avgifter än vad som krävs för att Naturvårdsverket på sikt ska nå full kostnadstäckning.

Naturvårdsverkets kostnader kommer att ses över igen vid översynen 2027 och då finns möjlighet att justera avgifterna för kommande år.

2.3.6 Utvärdering av förslaget

Enligt nedskräpningsförordningen ska Naturvårdsverket se över årsavgifterna vartannat år. En ny översyn kommer därmed att göras 2027 där Naturvårdsverket gör en ny bedömning av eventuell justering av årsavgifterna till följd av Naturvårdsverkets kostnader och intäkter.

3. Produkter som bör omfattas av avgiftsskyldigheten

3.1 Bakgrund

Artikel 8.2 c i engångsplastdirektivet¹⁰ ålägger medlemsstaterna att säkerställa att producenter av vissa engångsplastprodukter täcker kostnader för uppstädning, transport och behandling av skräp som härrör från dessa produkter. Den svenska förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ger möjlighet att utvidga det ekonomiska ansvaret till fler produktkategorier som är vanligt förekommande i nedskräpning, oavsett om produkterna är tillverkade av plast eller andra material.

Grunden för detta arbete är den nationella skräpmätning som Naturvårdsverket genomför enligt förordningen. Skräpmätningarna sker vartannat år med start 2023, och under 2025 har en ny mätning genomförts. Naturvårdsverket ska redovisa om dryckesbehållare, tunna plastbärkassar och produkter som i dagsläget inte omfattas av avgiftsskyldighet är vanligt förekommande vid nedskräpning och därför bör inkluderas i avgiftssystemet.

Vilka produkter som omfattas av avgiftsskyldighet framgår av 8–8 a §§ i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Avgiftsskyldigheten gäller producenter som är rapporteringsskyldiga enligt 11 kap. 1 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och som tillhandahåller följande produkter på den svenska marknaden;

- engångsplastlock till muggar,
- flexibla omslag,
- matlådor som är engångsplastprodukter,
- muggar som är engångsplastprodukter,
- plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
- andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
- tunna plastbärkassar.

Därutöver omfattas även producenter som släpper ut följande produkter på den svenska marknaden;

- tobaksvaror med filter,
- filter,

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

- ballonger,
- våtservetter.

3.2 Utgångspunkter i Naturvårdsverkets bedömning

3.2.1 Avgiftsskyldighet utifrån skräpmätningen

Resultaten från den nationella skräpmätning som genomförts under 2025 redovisas i Tabell 9. De produktkategorier som är markerade med blå färg omfattas av nedskräpningsavgift i enlighet med gällande bestämmelser. Grönmarkerade produktkategorier är produkter som förekommer i skräpmätningarna men som för närvarande inte är avgiftsbelagda. Produktkategorier med grå markering bedöms, av olika skäl, inte lämpliga att belägga med en avgift (läs mer i avsnitt 3.2.2 nedan).

Tabell 9: Redovisar resultatet från Naturvårdsverkets nationella skräpmätning 2025 i procent. De kategori som är markerade med blått är idag avgiftsbelagda. Grönmarkerade kategorier som inte är avgiftsbelagda. Gråmarkerade kategorier bedöms av olika skäl inte vara lämpliga att belägga med en avgift.

Kategori	
Skräp totalt (exkl. tuggummi)	100,0%
Fimpar	46,00%
Portionssnus	22,86%
Flexibla omslag (plast)	8,11%
Övriga engångsprodukter av papper/kartong	2,85%
Plast, övrigt	2,42%
Glas, trasigt	2,42%
Övriga engångsplastprodukter	2,38%
Papper/kartong, övrigt	1,65%
Kapsyler och lock (metall)	1,56%
Metall, övrigt	1,07%
Annat, övrigt	1,00%
Matlådor som är engångsplastprodukter	0,92%
Matrester	0,79%
Övriga engångsprodukter av metall	0,66%
Glasspinne (trä)	0,44%
Pantburk (metall)	0,39%
Snusdosa (plast)	0,38%
Våtservetter	0,36%
Cellofan från cigarettpaket	0,35%
Sugrör (papper/kartong)	0,27%
Lösa korkar	0,23%
Muggar som är engångsplastprodukter	0,22%

Klubbpinne (plast)	0,19%
Klubbpinne (papper/kartong)	0,19%
Cigarettpaket	0,18%
Ballonger	0,16%
Bestick (trä/bambu)	0,16%
Övriga engångsprodukter av trä/bambu	0,16%
Sugrör (plast)	0,16%
Övriga engångsprodukter	0,15%
Trä/bambu, Övrigt	0,12%
Omslag till sugrör (plast)	0,12%
Bestick (plast)	0,11%
Omslag till sugrör (papper/kartong)	0,11%
Engångsplastlock till muggar	0,09%
Glasförpackning	0,09%
Engångsplastlock till matlådor	0,08%
Affisch/Plansch	0,08%
Tunna plastbärkassar*	0,07%
Mycket tunna plastbärkassar*	0,07%
Påsförslutare	0,06%
E-cigarett/Engångsvejp	0,06%
Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	0,06%
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	0,05%
Klubbpinne (trä/bambu)	0,05%
Ätpinne	0,04%
Papperslock till engångsmugg	0,04%
Omrörare	0,03%
Plastflaskor för dryck som rymmer mer än 0,6 liter	0,02%
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mer än 0,6 liter	0,01%

Skräpmätningar visar att flera produktkategorier som i dag inte omfattas av produktavgift förekommer i nedskräpning. Utifrån resultatet är det också tydligt att det finns flera produktkategorier som är mer vanligt förekommande vid nedskräpning än vad flera av de produktkategorier som omfattas av nedskräpningsavgifter är.

Utöver de avgiftsbelagda engångsplastprodukterna förekommer dessa fem kategorier främst:

- Portionssnus
- Kapsyler och lock (metall)
- Glasspinne (trä)
- Pantburk (metall)
- Snusdosa (plast)

Som tidigare nämnts består nedskräpningsavgifterna av två typer av avgifter: en produktavgift och en årsavgift. Enligt förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter omfattas dock inte samtliga avgiftsskyldiga produkter av produktavgiften. Förordningen undantar plastflaskor för dryck med en volym mindre än 0,6 liter samt tunna plastbärkassar. Producenter av dessa produktkategorier är endast skyldiga att betala årsavgift.

Vid införandet av förordningen (2021:1002) omfattades plastbärkassar av en särskild plastpåseskatt, vilken numera har avskaffats. Skatten syftade till att minska konsumtionen och därigenom nedskräpningen av plastpåsar. Plastflaskor för dryck ingår i ett retursystem enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Syftet med retursystemet är att säkerställa att så många flaskor som möjligt återlämnas för återvinning och därmed blir till nya förpackningar eller andra produkter, vilket i förlängningen bidrar till minskad nedskräpning.

Trots att plastbärkassar tidigare omfattats av skatt och att plastflaskor ingår i ett retursystem visar skräpmätningar att dessa produktkategorier förekommer vid nedskräpning. Något som kan tala för att de bör omfattas av en produktavgift.

3.2.2 Produktkategorier som inte bör omfattas av avgiftsskyldighet

Det finns vissa produktkategorier som skulle kunna övervägas för avgiftsskyldighet men där det i nuläget finns tydliga skäl att avstå. Dessa kategorier är tuggummi, kategorier som inte är tydliga produktgrupper, matrester, bestick (plast), sugrör (plast) samt lösa korkar.

Tuggummi ingår inte i resultattabellen från skräpmätningen (Tabell 9). Detta beror på metodval som motiveras i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att ta fram en nationell metod för skräpmätningar¹¹.

Tuggummi är ett skräp som ackumuleras över tid eftersom städning av tuggummi kräver helt andra insatser än vanlig skräpplockning. Skräpmätningen ger en ögonblicksbild av nedskräpningen, och om tuggummi skulle inkluderas riskerar antalet att kraftigt överskattas eftersom det inte städas med samma frekvens som annat skräp. Det kan dock finnas skäl att framöver utreda om och hur producenter av tuggummi bör bidra till kostnaderna för den nedskräpning som produkten orsakar.

Kategorier som inte tydligt avgränsar en specifik produktgrupp, såsom ”övriga engångsprodukter”, ”papper/kartong” eller ”matrester”, utgör alltför breda kategorier för att kunna regleras. En grundläggande princip vid införande av ytterligare producenter med en avgiftsskyldighet är att det måste vara möjligt att identifiera en ansvarig producent med tydlighet och förutsebarhet.

¹¹ Naturvårdsverket, 2022. Uppdrag att ta fram metod för nationella skräpmätningar – Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M2021/02088. Skrivelse 2022-12-16. Ärendenummer: NV-03010-22.
<https://www.naturvardsverket.se/4acc36/contentassets/e105d9e819154155a49e152bd2ff88c9/ru-uppdrag-ta-fram-metod-for-nationella-skrapmatningar.pdf>

Om en kategori är för generellt definierad uppstår rättsliga osäkerheter, eftersom det blir oklart vilka produkter som omfattas och vilka aktörer som bär ansvaret. Avgifter måste ha en klar och transparent koppling mellan produkt, producent och nedskräpningspåverkan.

Engångsplastprodukter såsom lösa korkar, bestick och sugrör regleras redan genom förordning (2021:996) om engångsprodukter. Produkterna är förbjudna att släppa ut på den svenska marknaden. Detta innebär att de inte ska omfattas av ytterligare reglering i form av nedskräpningsavgifter.

Avgiftssystemet ska tillämpas på produktkategorier som faktiskt förekommer på svenska marknaden. Att belägga produkter som redan är förbjudna med avgift skulle sakna praktisk effekt, samtidigt som det skulle medföra onödiga administrativa kostnader och risk för rättslig osäkerhet. Syftet med att förbjuda dessa produkter är att minska nedskräpningen. Även om produkterna fortfarande kan förekomma i nedskräpning under en övergångsperiod, är avsikten att deras förekomst successivt ska upphöra i takt med att marknadsförbudet får genomslag.

3.2.3 Överväganden

Att inkludera produkter i avgiftssystemet är en åtgärd som ligger i linje med principen om att den som orsakar miljöpåverkan ska bära kostnaden och ligger i linje med likabehandlingsprincipen. En utökning av avgiftsskyldigheten innebär en mer rättvis kostnadsfördelning mellan producenter vars produkter skräpas ned. Genom att utöka avgiftsskyldigheten tar fler producenterna ett större ekonomiskt ansvar för de kostnader som uppstår vid uppstädning, transport och behandling av skräp.

Vid införandet av produktgrupper som i dagsläget inte omfattas av producentansvar krävs kompletterande reglering för att säkerställa att det finns ett tillräckligt underlag för beräkning av nedskräpningsavgifternas storlek. För detta behöver nya författningar tas fram som tydligt definierar den aktuella produktgruppen och fastställer producenternas ansvar att betala nedskräpningsavgifter.

Regleringen ska även omfatta skyldigheten att lämna korrekta och fullständiga uppgifter till Naturvårdsverket, vilket är en förutsättning för att avgiftssystemet ska fungera effektivt. För produktgrupper som redan omfattas av producentansvar, såsom exempelvis förpackningar, erhåller Naturvårdsverket den rapportering som behövs och har det tillsynsansvar som krävs för att administrera och tillämpa förordningen om nedskräpningsavgifter på ett effektivt och rättssäkert sätt.

3.3 Resultat utifrån skräpmätningen

Utifrån att Naturvårdsverket ska redovisa huruvida produkter som inte omfattas av avgiftsskyldigheten är vanligt förekommande vid nedskräpning och därför bör omfattas av avgiftsskyldigheten redovisar Naturvårdsverket följande produktkategorier, i fallande ordning efter förekomst i skräpmätningen:

- Portionssnus
- Kapsyler och lock (metall)
- Glasspinne (trä)
- Pantburk (metall)
- Snusdosa (plast)
- Cellofan från cigarettpaket (plast)
- Sugrör (papper/kartong)
- Klubbpinne (plast)
- Klubbpinne (papper/kartong)
- Cigarettpaket
- Bestick (trä/bambu)
- Omslag till sugrör (plast)
- Omslag till sugrör (papper/kartong)
- Glasförpackning
- Påsförslutare
- E-cigarett/Engångsvejp
- Klubbpinne (trä/bambu)
- Ätpinne
- Papperslock till engångsmugg
- Omrörare
- Plastflaskor för dryck som rymmer mer än 0,6 liter
- Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mer än 0,6 liter

Utöver översynens skäl kan det finnas andra faktorer än förekomst i skräpmätningarna som påverkar om en produktkategori bör omfattas av avgiftsskyldighet. En sådan analys ligger dock inte inom Naturvårdsverkets nuvarande uppdrag. Naturvårdsverket har inte fastställt någon gräns för hur vanligt förekommande en produkt måste vara för att omfattas av produktavgift, dels eftersom andra aspekter kan behöva vägas in, dels eftersom vissa kategorier som redan omfattas står för en relativt liten del av det totala skräpet enligt skräpmätningen.

4. Kommunens kostnader och fördelning mellan olika produkter

4.1 Bakgrund

Enligt förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ska kommunerna senast den 31 mars årligen till Naturvårdsverket redovisa sina kostnader kopplat till hantering av avfall som skräpats ned. Naturvårdsverket ska årligen fastställa kommunernas kostnader utifrån dels skräpmätningens resultat, dels utifrån en bedömning av om de kostnader som en kommun har redovisat är för höga med hänsyn till en rad olika faktorer som kan påverka kommunens kostnader för nedskräpning, så som exempelvis folkmängd och turism.

Efter granskning och bedömning publicerar Naturvårdsverket förslag på kommunernas fastställda kostnader på myndighetens webbsida. Innan kommunernas kostnader fastställs av Naturvårdsverket ges berörda producenter och kommuner möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

Vidare ska Naturvårdsverket under 2023 och därefter vart annat år göra en nationell mätning av det skräp som förekommer på de platser som kommunen har renhållningsansvar för. Resultaten från skräpmätningarna visar vilken andel av olika skräp som hittats och beskriver hur stor del av kommunernas totala städkostnader som varje kategori ska bekosta.

Naturvårdsverket ska enligt förordningen i sin översyn redovisa hur summan av kommunernas kostnader och fördelningen mellan olika produkter har förändrats sedan förra rapporten. Nedan följer kommunernas fastställda kostnader för 2022, 2023 samt 2024 och fördelningen mellan olika produktkategorier från den nationella skräpmätningen 2023 respektive 2025.

4.2 Resultat

4.2.1 Kommunernas fastställda kostnader

I Tabell 10 framgår att kommunernas kostnader ökat med 26% från 2022 till 2023 samt med 16% från 2023 till 2024. Det innebär en total ökning med 46% från 2022 till 2024. Naturvårdsverket bedömer att ökningarna främst beror på två faktorer. Den första ökningen, från 2022 till 2023, ser Naturvårdsverket att det sannolikt beror på att 2022 var det första året kommunerna rapporterade för, vilket resulterade i att många kommuner inte rapporterade alls eller rapporterade kostnader om noll kronor (23%).

Den andra ökningen, från 2023 till 2024, beror istället till viss utsträckning på att Naturvårdsverket utvecklade den befintliga beräkningsmodell som används för att bedöma om kommunernas kostnader är för höga med hänsyn till en rad olika faktorer. Utvecklingen av modellen medförde att en större del av kommunernas totala redovisade kostnader blev ersättningsgrundande.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att sannolikheten för att de fastställda kostnaderna från 2024 till 2025 ökar i samma takt som åren dessförinnan är mycket liten.

Dock vill Naturvårdsverket framhäva att myndigheten fortfarande ser att en ökning av de rapporterade samt de fastställda kostnaderna troligen kommer ske, detta då kommunerna för varje år blir bättre på att rapportera samt förmodade kostnadshöjningar över tid.

Vidare vill Naturvårdsverket lyfta att myndigheten, utöver ovan bedömning, bedömer att de fastställda kostnaderna sannolikt kommer att öka markant för det år då kommunerna ska få ersättning för transport- och behandlingskostnader.

Tabell 10. Kommunernas fastställda kostnader för 2022, 2023 och 2024 samt de procentuella förändringarna mellan åren.

År	Kommunernas fastställda kostnad (kr)
2022	177 218 872
2023	223 580 225
2024	258 329 953
År	Procentuell förändring
2022–2023	26%
2023–2024	16%
2022–2024	46%

4.2.2 Förändringar av fördelningen mellan olika produkter 2023 till 2025

I Tabell 11 framgår fördelningen från skräpmätningen mellan olika produktkategorier från den nationella skräpmätningen 2023 respektive 2025 samt hur fördelningen har förändrats mellan åren. I kolumnen för den procentuella förändringen framgår det hur resultatet har förändrats procentuellt mellan mätningarna för respektive produktkategori. I kolumnen för förändringarna i antal procentenheter framgår hur många procentenheter resultatet skiljer sig mellan mätningarna för respektive produktkategori.

Tabell 11. Fördelningen mellan olika produkter i skräpmätningarna 2023 respektive 2025 samt förändringarna redovisat i procent och procentenheter.

Kategori	Skräpmätningarnas resultat Andel av total		Procentuell förändring	Förändring i procentenheter
	2023	2025	2023–2025	2023–2025
1 Engångsplastlock till muggar	0,095%	0,088%	-7,368%	-0,007%
2 Engångsplastlock till matlådor	0,088%	0,080%	-9,091%	-0,008%
3 Flexibla omslag	8,643%	8,113%	-6,132%	-0,530%
4 Matlådor som är engångsplastprodukter	0,651%	0,918%	41,014%	0,267%
5 Muggar som är engångsplastprodukter	0,163%	0,221%	35,583%	0,058%
6 Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	0,063%	0,056%	-11,111%	-0,007%
7 Plastflaskor för dryck som rymmer mer än 0,6 liter	0,012%	0,022%	83,333%	0,010%
8 Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 l	0,058%	0,049%	-15,517%	-0,009%
9 Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mer än 0,6 l	0,011%	0,006%	-45,455%	-0,005%
10 Fimpar	47,896%	45,996%	-3,967%	-1,900%
11 Tunna plastbärkassar	0,253%	0,147%	-41,897%	-0,106%
12 Ballonger	0,179%	0,164%	-8,380%	-0,015%
13 Våtservetter	0,222%	0,362%	63,063%	0,140%
Övrigt skräp				
Övrigt skräp: varav övriga engångsplastprodukter	4,592%	3,966%	-13,632%	-0,626%
Övrigt skräp: varav andra engångsprodukter (annat material än plast)	27,685%	32,871%	18,732%	5,186%
Övrigt skräp: varav annat skräp	9,388%	6,942%	-26,055%	-2,446%
TOTALT SKRÄP	100%	100%		