



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

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

HEMSTÄLLAN
2024-03-01

Ärendenummer
NV-01467-24

kn.registrator@regeringskansliet.se

Hemställan om ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken gällande producentansvaren

Sammanfattning

Naturvårdsverket hemställer om ändringar gällande 7 kap 8 f, 8 g, 8 k, 8 l, 8 m, 8 o, 8 r, 8 s, 8 v §§ i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket har identifierat att nuvarande nivå på tillsynsavgifterna för producentansvaren inte är tillräckliga för att täcka myndighetens tillsynsverksamhet över berörda producenter. För att uppnå full kostnadstäckning har Naturvårdsverket beräknat nya avgiftsnivåer.

För att Naturvårdsverkets ska kunna genomföra den tillsyn som krävs för att säkerställa god lagefterlevnad behöver nuvarande avgiftsnivåer höjas. Avgiftsnivån som Naturvårdsverket föreslår baseras på de faktiska kostnader som myndigheten har för att utöva tillsyn. Det är för Naturvårdsverkets IT-system, administration, tillsynshandläggning samt tillsynsnära vägledning gentemot enskilda verksamhetsutövare. Avgiftens storlek baseras därefter på omfattning av tillsyn inom producentansvaret samt antal producenter som påverkas av tillsynsavgiften. Nedan presenteras de kostnader som Naturvårdsverket har under åren 2025–2027 fördelat på respektive producent samt Naturvårdsverkets förslag på tillsynsavgift i kronor per berörda producenter inom varje producentansvar.

	Kostnad per producent 2025 – 2027	Föreslagen tillsynsavgift	Nuvarande tillsynsavgift
Ballonger	4 353 – 4 569	4 500	500
Batterier	2 254 – 2 360	2 500	1 000
Bilar	9 282 – 9 498	10 000	10 000
Däck	4 851 – 5 067	5 000	1 000
Elutrustning	2 123 – 2 339	2 500	1 000
Fiskeredskap	4 685 – 4 901	5 000	750
Förpackningar	2 918 – 3 006	3 000 <i>samt</i> 1 000	1 250
Tobaksprodukter och filter	25 602 – 25 818	25 000	10 000
Våtservetter	4 646 – 4 862	5 000	500

1. Bakgrund

1.1. Naturvårdsverkets tillsynsansvar inom producentansvaren

Producentansvar är ett styrmedel för att företag ska ta fram produkter som är resurssnåla, lätta att återvinna och fria från miljöfarliga ämnen. Det ska bidra till mindre avfallsmängder men också renare avfallsströmmar samt högre insamlings- och materialåtervinningsgrad av olika materialslag. Kraven inom producentansvaren riktas därför direkt till det företag som omfattas av producentdefinitionen. Vad som ingår i producentansvaret skiljer sig åt mellan de olika producentansvaren.

Naturvårdsverket är den myndighet som har tillsynsansvar över producentansvaren¹. Enligt 26 kap 1 § miljöbalken ska tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För detta ändamål ska myndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Dessutom ska myndigheten, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Tabell 1 ger en översikt över de producentansvar som Naturvårdsverket ansvarar för samt tillhörande förordningar.

Tabell 1 Översikt över Naturvårdsverkets tillsynsansvar kopplat till producentansvar

Ballonger	Förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter
Batterier	Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning
Bilar	Förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar
Däck	Förordningen (2023:133) om producentansvar för däck.
Elutrustning	Förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen
Förpackningar	Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen Förordningen (2021:996) om engångsprodukter, med undantag för frågor om hur 17–22 och 28 §§ samma förordning uppfylls lokalt Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

¹ 2 kap 24 § Miljötillsynsförordning (2011:13)

Fiskeredskap	Förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen
Vissa tobaksvaror och filter	Förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter
Våtservetter	Förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

Tillsyn är, tillsammans med vägledning, en viktig förutsättning för att alla producentansvaren och de krav som införs i och med genomförandet av engångsplastdirektivet² ska fungera i enlighet med syftet av dessa bestämmelser. Grundläggande utgångspunkter för tillsynen är att den ska säkerställa miljöbalkens syfte och stödja verksamhetens egenkontroll.

Naturvårdsverkets tar årligen fram en tillsynsplan för den tillsynsverksamhet som myndigheten har ansvar för och planerar att bedriva under året. Planen beskriver myndighetens tillsynsområden och planerade tillsynsverksamhet med utgångspunkten att tillsynen ska få största möjliga miljöeffekt per spenderad resurs.

Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet utgörs av både främjande och granskande tillsyn och ska säkerställa att syftet med och kraven i producentansvarsförordningarna (tabell 1) uppfylls. Det innebär bland annat information och förfrågningar via telefon och e-post från berörda aktörer samt särskilda informationsinsatser genom exempelvis utskick. Det omfattar även hantering av inkommande klagomålsärenden samt granskning av rapporter och kontroll av regelefterlevnad. Ytterligare tillsynsuppgifter omfattar åtalsanmälningar och miljö sanktionsavgifter samt hantering av avgifter för tillsyn. En viktig förutsättning för genomförandet av myndighetens tillsynsarbete är Naturvårdsverket IT-system kopplat till producentansvar. Det omfattar 40 olika e-tjänster och API³-lösningar samt ett ärendehandläggningssystem.

Nedan presenteras de delar av Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet inom producentansvar som berör producenter.

Produktkrav

Produktkraven gäller märkning samt utformning av produkter inom producentansvaren. Kravet på märkning syftar till att upplysa konsumenten om hur produkten ska hanteras när den blir ett avfall. Kraven på utformning har stor betydelse för ökad återanvändning och materialåtervinning. Efterlevnaden av kraven är därför av stor betydelse för uppfyllnad av miljömål.

² Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

³ Application Program Interface

Anmälningsplikt

Producenter har en skyldighet att anmäla sig till Naturvårdsverket. Producenter som har anmält producentansvar ingår i myndighetens producentansvarsregister. Anmälningsplikten är en förutsättning för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn över hur producenter efterlever de krav som ställs inom producentansvar. Där utöver används anmälningsplikten för att identifiera friåkare, det vill säga de producenter som inte tar sitt producentansvar och inte är anmälda till myndigheten. Friåkartillsynen är central för att minska andelen aktörer som ställer sig utanför systemet eller på annat sätt tillskaffa sig ekonomiska fördelar i förhållande till sina konkurrenter.

Rapporteringsplikt

Producenter ska årligen redovisa mängder produkter som satts på den svenska marknaden. Därtill ska de i många fall lämna information om mängder avfall som samlats in och hur detta har behandlats. Dessa uppgifter är viktiga för att Naturvårdsverket ska få statistik samt följa upp Sveriges återvinningsmål.

Insamlingsansvar

I majoriteten av producentansvaren behöver en producent anlita en producentansvarsorganisation eller själva erhålla en sådan för insamling och behandling av avfall. Naturvårdsverket tillsyn innebär att se till att anmälda producenter angivit en producentansvarsorganisation eller själva tillhandahåller ett insamlingssystem.

Informationsansvar

För att uppnå och bibehålla höga insamlingsnivåer krävs att hushållen har en tillräcklig kunskapsnivå på området. Därför har producenterna ett ansvar att informera konsumenter om hur produkter ska hanteras när de blir avfall. Producenten har en skyldighet att göra sådan information tillgänglig och det kan ske på exempelvis produkten eller på producentens webbplats.

1.2. Full kostnadstäckning för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet

Principen enligt miljöbalken är att den som bedriver en verksamhet betala de kostnader som uppstår av den prövning och tillsyn som krävs enligt lagstiftningen. Målet är att tillsynsverksamheten så långt som möjligt ska vara självfinansierad och inte bekostas med skattemedel.

Enligt 3 § avgiftsförordningen (1992:191) får en myndighet bara ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag, förordning eller av särskilt beslut av regeringen. Förordningen gäller för avgiftsbelagd verksamhet oavsett om myndigheten disponerar inkomsten eller inte.

Enligt 5 § avgiftsförordningen 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. Med några års sikt menar Ekonomistyrningsverket i normalfallet 1–3 år.

Om regeringen inte föreskrivit något annat ska avgifterna beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader, det vill säga full kostnadstäckning (5 § avgiftsförordningen). Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och

tillsyn enligt miljöbalken föreskriver inget ekonomiskt mål kopplat till verksamheten vilket innebär att fullkostnadstäckning gäller för tillsynsavgifterna.

1.2.1. Nuvarande tillsynsavgifter

Tillsynsavgifternas storlek för producenter inom producentansvaren redovisas i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Här framgår följande:

8 f § En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

8 g § En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

8 k § En producent enligt förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter som släpper ut en tobaksvara med filter eller ett filter på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 10 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 l § En producent enligt förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger som släpper ut en ballong på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 m § En producent enligt förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter som släpper ut en våtservett på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 o § En producent enligt förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap som släpper ut ett fiskeredskap på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 750 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 s § En producent enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 250 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020, om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller mer än 1 000 kilogram förpackningar varje år.

Avgiften ska dock inte betalas om producenten i stället omfattas av avgiftsskyldighet enligt 8 r §.

8 t § En producent enligt förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 10 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 v § En producent enligt förordningen (2023:133) om producentansvar för däck ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

1.2.2. Långsiktig ekonomisk plan för tillsynsavgifterna

Av de avgifter för prövning och tillsyn som Naturvårdsverket tar ut från producenter och producentansvarsorganisationer inom producentansvaren får myndigheten, enligt regleringsbrevet för 2024, disponera de avgiftsintäkter som avser sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem medan övriga avgiftsintäkter redovisas mot inkomstitel det vill säga myndigheten disponerar inte intäkterna från producenters tillsynsavgifter.

En myndighets avgiftsbelagda verksamheter ska årligen sammanfattas och redovisas i årsredovisningen. I sammanfattningen ska bland annat verksamheternas ackumulerade resultat redovisas och en jämförelse göras mot budgeten enligt regleringsbrevet.

En myndighet som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Med räkenskapsresultat avses det eventuella över- eller underskott som uppkommit i den specifika verksamheten. Över- eller underskottet ska bokföras i balansräkningen som ”Balanserad kapitalförändring”. Om det ackumulerade över- eller underskottet för den specifika verksamheten uppgår till mer än 10 procent av omsättningen under räkenskapsåret, ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur differensen ska hanteras.

En myndighet som redovisar belastande avgifter i en offentligrättslig verksamhet med bestämt ekonomiskt mål ska meddela regeringen om det ackumulerade över- eller underskottet i den verksamheten uppgår till mer än 10 procent av avgiftsintäkterna under året. Avgifter med bestämt ekonomiskt mål gäller de offentligrättsliga avgifter som bruttoredo visas, d.v.s. att regeringen i budgeten för den avgiftsbelagda verksamheten i regleringsbrevet begärt att både intäkter och kostnader ska redovisas för verksamheten.

För 2023 redovisas ett mindre underskott om 658 000 kronor för de tillsyns- och prövningsavgifter som Naturvårdsverket inte disponerar. Det ackumulerade överskottet 2023 uppgick till 410 000 kronor.⁴

2. Skäl till hemställan

2.1. Ofullständig kostnadstäckning för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet

Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska myndigheten uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet. Myndigheten ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.

Naturvårdsverket har analyserat myndighetens intäkter till samt kostnader för tillsynsverksamheten för producentansvaren. Utifrån detta kan Naturvårdsverket konstatera att myndighetens tillsynsverksamhet saknar full kostnadstäckning.

⁴ Det som avser 2023 innefattar både tillsynsavgifter samt avgifter från producentansvarsorganisationer eftersom de redovisas gemensamt både i bokföring och i avgiftsredovisningen i årsredovisningen.

De uppskattningar som tidigare gjorts⁵ för att fastställa tillsynsavgifter för olika producentansvar har inte haft möjlighet att basera dessa på Naturvårdsverkets faktiska kostnader utan uppskattningar har gjorts. Uppskattningar har även gjorts på antal berörda producenter vilket skiljt sig från Naturvårdsverkets bedömning om vilka som berörs vilket påverkar utfallet av tillsynsavgifterna. Naturvårdsverket har med denna hemställan gjort en utredning för myndighetens faktiska kostnader samt bedömning av antal producenter som betalar tillsynsavgifter. Utredningen visar att nuvarande nivåer på tillsynsavgifter inte är tillräckliga för att täcka kostnaderna för myndighetens tillsynsverksamhet över berörda producenter.

Tabell 2 visar tillsynsavgiftsintäkter från producenter utifrån antalet producenter som betalt tillsynsavgift inom respektive producentansvar. År 2023 motsvarade intäkterna ca 12,5 miljoner kronor.

Tabell 2 Naturvårdsverkets intäkter 2023 utifrån antal producenter inom respektive producentansvar som betalt tillsynsavgift.

Producentansvar	Antal producenter	Tillsynsavgift (sek)	Intäkter (tkr)
Elutrustning	2 768	1 000	2 768
Batterier	1 830	1 000	1 830
Tobaksvaror och filter	6	10 000	60
Ballonger*	-	500	0
Våtservetter	27	500	14
Fiskeredskap	48	750	36
Förpackningar**	6 028	1 250	7 535
Bilar	41	10 000	275
Däck*	-	1 000	0
Summa	10 748		12 518

* Betala ej tillsynsavgift under 2023 på grund av att bestämmelser om producentansvar samt tillsynsavgift ej trätt i kraft.

** Exklusive förpackningsproducenter för plastflaskor och metallburkar samt de som släpper ut 1000 kg förpackningar eller mindre på den svenska marknaden.

De beräkningar som Naturvårdsverket gjort inom ramen av myndighetens budgetunderlag 2025–2027 visar att myndighetens kostnader för tillsynsverksamheten inom producentansvar väsentligt kommer att överstiga tillsynsavgiftsintäkter för åren 2024–2027 med nuvarande nivåer på producenters tillsynsavgifter (se Tabell 3). Redan 2024 beräknas kostnaderna överstiga intäkterna med drygt 21 miljoner kronor.

⁵ M2020/02035, Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning. M2021/02115, Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv. M2021/02118 En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter. M2021/01749, Producentansvar för fiskeredskap – kompletteringar till Havs- och vattenmyndighetens rapport.

Tabell 3 Beräkning av avgiftsintäkter och kostnader kopplat till Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet gentemot producenter inom producentansvaren 2024–2027 med nuvarande nivåer på tillsynsavgifter från Naturvårdsverkets budgetunderlag 2025–2027

Övrig tillsyn	2024 (tkr)	2025 (tkr)	2026 (tkr)	2027 (tkr)
Avgiftsintäkter	13 861	15 603	16 040	16 499
Kostnader	-35 576	-35 362	-38 718	-38 636
Underskott	-21 715	-19 759	-22 678	-22 137
Ack över- eller underskott föregående år	410	-21 305	-41 064	-63 742
Ack underskott för respektive år	-21 305	-41 064	-63 742	-85 879

2.2. Kostnader för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet överstiger nuvarande intäkter

Kostnaderna för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet inom producentansvar beräknas till mellan 35,4 och 38,8 miljoner kronor under åren 2025–2027 vilket inte stämmer överens med den intäkt som myndigheten får (Tabell 3).

Tabell 4 visar de kostnadsposter som myndigheten har för tillsynsverksamheten och hur det förväntas se ut till år 2027. I detta avsnitt redovisar Naturvårdsverket varför dessa kostnadsposter är nödvändiga för verksamhetens tillsyn samt skäl till att myndigheten angivit dessa kostnader.

Tabell 4 Naturvårdsverkets kostnader för tillsynsverksamhet gentemot producenter kopplat till producentansvaren fördelat på olika kostnadsposter

Typ av kostnader	Beräknade kostnader 2025 (tkr)	Beräknade kostnader 2026 (tkr)	Beräknade kostnader 2027 (tkr)
IT-kostnader	18 175	21 491	21 370
Administrativa kostnader	1 389	1 427	1 468
Tillsynshandläggning	14 987	14 987	14 987
Tillsynsnära vägledning gentemot enskilda verksamhetsutövare	687	687	687
Övriga kostnader	125	125	125
Summa	35 362	38 718	38 636

IT-kostnader

Ett IT-stöd är en förutsättning för verksamhetsutövare att anmäla sig som producenter och årligen rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket. Med detta kan myndigheten systematiskt granska producenter och inrapporterade uppgifter samt administrera tillsynsavgifter inom verksamheten. Under 2022–2024 har ett omfattande IT-stöd utvecklats och löpande driftsatts.

IT-stödet omfattar runt 40 externa e-tjänster och API-lösningar samt ett internt handläggarstöd. Det används även för att hantera andra uppgifter än de som direkt kopplar till myndighetens tillsynsverksamhet inom producentansvaren.

De totala kostnaderna för IT-stödet varierar mellan 20,8 och 24,6 miljoner kronor per år under åren 2025–2027. I detta ingår kostnader för drift, vidmakthållande, licenser, förvaltningsutveckling samt avskrivningar och ränta. Endast IT-kostnader som berör anmälan och rapportering inom producentansvaren har allokerats till tillsynsverksamheten baserat på antalet e-tjänster/API:er. Enligt denna allokering belastar 87,5 procent av IT-kostnaderna tillsynsverksamheten. Det innebär en årlig IT-kostnad på 18,2–21,5 miljoner kronor under åren 2025–2027.

Administrativa kostnader

Naturvårdsverket har administrativa kostnader för hantering av avgiftsavier och betalningsströmmar. Debitering av företag kräver utskick av avier och behandling av betalningsströmmar. Kostnaden för detta uppgår i genomsnitt till 110 kronor per anmäld producent, vilket totalt innebär en kostnad på ca 1,4 miljoner kr per år.

Tillsynshandläggning

Behovet av främjande och granskande tillsyn samt handläggning har under de senaste åren ökat. Hur mycket varierar mellan olika producentansvar. Det beror bland annat på hur etablerat producentansvaret är, vilka krav som ställs på producenterna, om nya/ändrade krav nyligen införts och om det finns krav på anmälda/godkända producentansvarsorganisationer. En del av kostnaderna för tillsyn och handläggning är beroende av antal producenter medan det för andra kostnader är en oberoende faktor.

I Tabell 5 redovisas Naturvårdsverkets uppskattade behov av årlig tillsynshandläggning för respektive producentansvar under de kommande åren. Uppskattningarna har gjorts utifrån nuvarande förordningar och kraven i dessa.

Tabell 5 Uppskattat behov av årlig tillsynshandläggning för respektive producentansvar

Producentansvar	Uppskattad ÅA/år
Ballonger	0,11
Batterier	0,95
Bilar	0,70
Däck	0,70
Elutrustning	1,20
Fiskeredskap	0,33
Förpackningar	6,50
Tobaksprodukter och filter	0,10
Våtservetter	0,13
Summa	10,71

Naturvårdsverkets kostnad för en årsarbetskraft med full kostnadstäckning uppgår under 2024 till 1 400 000 kronor⁶. Det innebär en årlig total kostnad på nästan 15 miljoner kronor för tillsynshandläggning.

⁶ Naturvårdsverket, 2023, Timarvoden och årsarbetskostnad för år 2024, Beslutsprotokoll 2023-10-11, Ärendenummer NV-08222-22.

Tillsynsnära vägledning gentemot enskilda verksamhetsutövare
Naturvårdsverkets kundtjänst svarar årligen på ca 7 000 ärenden med frågor kopplat till de olika producentansvaren. De flesta frågorna kommer från enskilda verksamhetsutövare. Med en timkostnad på 1 010 kr för en anställd på Naturvårdsverket kostar hanteringen av dessa frågor årligen nästan 0,7 miljoner kronor. En majoritet av frågorna till kundtjänst rör frågor om förpackningar medan betydligt färre frågor rör ballonger, våtservetter, däck och tobaksprodukter.

Övriga kostnader

Kopplat till arbetet med att identifiera friåkare tillkommer kostnader för inköp av företagsuppgifter och utskick. Dessa kostnader uppgår till 125 000 kr per år.

3. Utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag

3.1. Generella utgångspunkter vid utformning av tillsynsavgifter

Full kostnadstäckning för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet inom producentansvaren är en förutsättning för att myndighetens resurser ska räcka till att genomföra den tillsynsverksamhet som krävs.

Kostnaderna för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet bör i möjligaste mån fördelas på de olika producentansvaren utifrån omfattning av tillsyn inom respektive producentansvar. Utgångspunkterna är därför baserade på det faktum att Naturvårdsverket behöver genomföra tillräcklig tillsyn för att säkerställa att kraven efterlevs. För detta behöver Naturvårdsverket kostnadstäckning för myndighetens IT-system, administration, tillsynshandläggning samt tillsynsnära vägledning gentemot enskilda verksamhetsutövare.

Antalet aktörer som gemensamt ska finansiera Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet genom att betala tillsynsavgifter varierar liksom behovet av tillsyn över tid. Således kan också nivån på tillsynsavgifter komma att variera över tid. Naturvårdsverket har tagit detta i beaktande för att kostnader och intäkter ska balanseras över tid.

3.2. Omfattning på tillsyn påverkar tillsynsavgiften

Omfattningen på de krav som producenter ska uppfylla inom producentansvarsförordningarna varierar. Därmed varierar även behovet av Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet mellan olika producentansvar. Nivån på tillsynsavgiften bör spegla behovet av tillsyn inom respektive producentansvar. Tabell 6 ger en överblick över de krav som producenterna ska uppfylla inom respektive producentansvar. De krav som omfattas av Naturvårdsverkets tillsyn är de som redovisas under avsnitt 1.1.

Tabell 6 Överblick över krav som producenter ska uppfylla inom respektive producentansvar.

	Anmälningsplikt	Rapporteringsplikt	Informationsansvar	Insamlingsansvar	Produktkrav
Ballonger	X	X	X		
Batterier	X	X	X	X	X
Bilar	X	X		X	
Däck	X	X		X	
Elutrustning	X	X	X	X	X
Fiskeredskap	X	X		X	
Förpackningar	X	X	X	X	X
Vissa tobaksvaror och filter	X	X		X	X
Våtservetter	X	X	X		X

Tabell 6 visar att ett antal producentansvar har fler krav som omfattas av Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet. Samtliga producentansvar har anmälningsplikt samt rapporteringsplikt. Det som skiljer producentansvaren åt är krav på information till allmänheten, insamlingsansvar samt produktkravet (vilket omfattar utformning och märkning). Naturvårdsverket har tagit detta i beaktande vid utformning av tillsynsavgifterna.

3.3. Antal producenter påverkar tillsynsavgiften

Naturvårdsverkets intäkter från tillsynsavgifterna påverkas av hur många aktörer som betalar tillsynsavgift. Antalet producenter som ska uppfylla krav enligt producentansvarsförordningarna varierar mellan olika producentansvar. I producentansvar med ett lågt antal producenter, som exempelvis ballonger, våtservetter och vissa tobaksvaror och filter, fördelas kostnaderna för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet på ett mindre antal producenter.

Naturvårdsverket har för närvarande 10 955 producenter som är anmälda hos myndigheten. Naturvårdsverket gör bedömningen att antalet anmälda och rapporterade producenter kommer att öka under åren 2024–2028 som resultat av riktad informationsspridning och riktade tillsynsinsatser kopplat till producentansvarsförordningarna. I Tabell 7 redovisas antal anmälda producenter år 2023 samt Naturvårdsverkets uppskattningar för hur antalet anmälda producenter kommer att utveckla sig fram till år 2027 som framöver också kommer betala tillsynsavgift.

Tabell 7 Antal anmälda producenter som omfattas av krav på tillsynsavgift år 2023 samt Naturvårdsverkets uppskattningar på antal anmälda under åren 2024 till 2027.

Producenter	2023	2024	2025	2026	2027	Bedömning
Ballonger	20	40	60	60	60	Nytt producentansvar. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anmälda producenter
Batterier	1830	1830	2000	2000	2000	Etablerat producentansvar.
Bilar	41	99	130	130	130	Nytt krav på producenter. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anslutna producenter
Däck	187	224	300	300	300	Nya krav på producenter från 2024. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anmälda producenter
Elutrustning	2768	2753	3000	3000	3000	Etablerat producentansvar. .
Fiskredskap	48	60	150	150	150	Nytt producentansvar. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anmälda producenter
Förpackningar	6028	6329	7000	7350	7718	Etablerat producentansvar men med nya krav från 2023/2024. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anmälda producenter
Vissa tobaksvaror och filter	6	6	6	6	6	Nytt producentansvar.
Våtservetter	27	54	60	60	60	Nytt ansvar. Riktade friåkartillsynsinsatser förväntas öka antalet anmälda producenter
Antal totalt	10 955	11 396	12 706	13 056	13 424	

4. Naturvårdsverkets förslag

4.1. Fler producenter som berörs av Naturvårdsverkets tillsyn bör omfattas av tillsynsavgiften

I de gällande bestämmelserna i FAPT finns det undantag för tillsynsavgift om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller 1 000 kg förpackningar eller mindre varje år. Producenten har dock fortfarande samma skyldigheter som andra förpackningsproducenter enligt gällande förpackningsförordning⁷. Utifrån uppgifter från rapporteringen för 2023 är det drygt 2 600 förpackningsproducenter som omfattas av det nuvarande undantaget.

Det finns en stor variation av hur mycket förpackningar producenter tillhandahåller på den svenska marknaden. Naturvårdsverket bedömer det därför skäligt att differentiera tillsynsavgifter utifrån hur mycket förpackningar en producent släppt ut på den svenska marknaden. Naturvårdsverket föreslår därför att små förpackningsproducenter som tillhandahåller mellan 300 och 1 000 kg bör betala en lägre tillsynsavgift och att producenter som släpper ut mindre än 300

⁷ Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

kg förpackningar på den svenska marknaden fortsatt inte behöver betala någon tillsynsavgift.

Det skulle innebära att ungefär 1 000 förpackningsproducenter som i dag är undantagna kravet på tillsynsavgift för förpackningar kommer att börja betala en tillsynsavgift på 1 000 kr per år. Undantaget för krav på tillsynsavgift skulle därmed omfatta drygt 1 600 av de anmälda förpackningsproducenterna. Eftersom dessa siffror baseras på rapporteringen som gjordes 2023 och eftersom antalet förpackningsproducenter sedan dess har ökat så förväntas de faktiska antalen vara något högre.

4.2. Förslag på nivåer för tillsynsavgifter

Naturvårdsverket har utifrån den analys som gjorts av kostnader och intäkter för myndighetens tillsynsverksamhet tagit fram förslag på hur tillsynsavgifterna bör justeras för att motsvara full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen.

Myndigheten har utgått från fem utgiftsområden (IT, administration, tillsynsnära vägledning gentemot enskilda verksamhetsutövare, tillsynshandläggning samt övriga kostnader) samt hur många producenter som omfattas av Naturvårdsverkets tillsyn. Naturvårdsverkets förslag om justerade tillsynsavgifter i Tabell 8 baseras på det uppskattade antalet producenter som ska betala tillsynsavgift 2025–2027 i Tabell 7.

Tabell 8 Naturvårdsverkets förslag på justerade tillsynsavgifter för producenter. Tabellen visar de fem utgiftsområdena samt uppskattad kostnad per producent under åren 2025 - 2027.

	Ballonger	Batterier	Bilar	Däck	Elutrustning	Fiskeredskap	Förpackningar	Tobaksprodukter och filter	Vätservetter
IT	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646	1430–1646
Administration	109	109	109	109	109	109	109	109	109
Tillsynsnära vägledning	80	44	127	11	19	46	66 – 73	229	23
Handläggning	2567	665	7538	3267	560	3033	1300–11179	22 167	2917
Övriga kostnader	167	5	77	33	5	67	5–6	1 667	167
<i>Totala kostnader</i>	<i>4353–4569</i>	<i>2254–2360</i>	<i>9282–9498</i>	<i>4851–5067</i>	<i>2123–2339</i>	<i>4686–4901</i>	<i>2918–3006</i>	<i>25 602 – 25 818</i>	<i>4646–4862</i>
Föreslagen tillsynsavgift	4 500	2 500	10 000	5 000	2 500	5 000	3 000 1 000*	25 000	5 000

* Små förpackningsproducenter som tillhandhåller mellan 300 och 1 000 kg.

IT-kostnaderna varierar under åren till följd av att den totala kostnaden för IT-systemet varierar under åren som framgår i Tabell 4. Kostnaden för tillsynsnära vägledning varierar lite under åren 2025 – 2027 för förpackningsproducenter till följd av att antalet producenter förväntas öka enligt Tabell 7. Samma sak gäller för övriga kostnader för förpackningsproducenterna.

För att erhålla enklare och tydligare avgiftsnivåer med färre värdesiffror har de totala kostnaderna per producent avrundats. För att skapa ett visst mått av robusthet, något som bedöms rimligt med hänsyn till svårigheterna att korrekt uppskatta kostnader och antalet producenter under kommande år, har de totala kostnaderna i flera fall per producent avrundats uppåt snarare än nedåt. Blir ökningen av antalet producenter från idag till år 2025 endast 5 procent lägre än vad som uppskattats i Tabell 7 så förväntas det uppstå ett underskott redan år 2026 på nästan 0,7 miljoner kronor. I kostnadsberäkningarna har det inte tagits höjd för ökade kostnader för en årsarbetskraft på Naturvårdsverket. Det bidrar till att ett eventuellt överskott som skulle uppstå under de närmsta åren relativt snabbt kan bli ett underskott.

För alla producentansvar utom för bilar innebär de föreslagna avgiftsnivåerna enligt ovan en höjning av nuvarande tillsynsavgift. Under antagandet att kostnader och antalet producenter har uppskattats korrekt innebär de föreslagna avgiftsnivåerna och förslaget att 1 000 förpackningsproducenter ska betala en lägre tillsynsavgift att avgiftsintäkterna under 2025 kommer uppgå till 38,8 miljoner kronor. Under 2026 beräknas intäkterna uppgå till 39,8 miljoner kronor samt 40,9 miljoner kronor under 2027. Det innebär ett förväntat överskott på mellan 1,1 och 3,4 miljoner kr per år. Mot bakgrund av att Naturvårdsverket enligt Tabell 3 beräknar ett ackumulerat underskott på 21 miljoner kronor vid utgången av 2024 för tillsynsverksamheten, bedöms ett eventuellt överskott från tillsynsintäkter från producenter under 2025 och några år framåt vara i linje med principen om full kostnadstäckning.

4.3. Säkerställande av tillräckliga resurser för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet

Huvudprincipen för avgiftsfinansiering är enligt Ekonomistyrningsverket att offentligrättsliga avgifter inte bör disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan. Myndighetens behov tillgodoses då genom att den tilldelas anslag enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet.

Med utgångspunkt i att intäkterna från tillsynsavgifterna ska motsvara full kostnadstäckning av Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn inom producentansvaren föreslås att myndighetens förvaltningsanslag höjs med motsvarande belopp som höjningen av producenternas respektive tillsynsavgifter innebär eller att Naturvårdsverket får disponera intäkterna från producenternas tillsynsavgifter. Båda alternativen är i linje med att förorenaren ska betala och kostnadsneutrala för staten.

4.4. Revidering av tillsynsavgift framöver

Avsikten med förslagen i sin helhet är att ge Naturvårdsverket bättre förutsättningar att bedriva tillsynsverksamhet inom producentansvaren som leder till en högre grad av lagefterlevnad och en minskad andel friåkare, dvs producenter som inte tar ekonomiskt ansvar för insamling och behandling av sina produkter. Med en ökad möjlighet för Naturvårdsverket att utöva tillsyn så

att berörda aktörer efterlever de krav som ställs kommer fler producenter att betala för insamling och avfallshantering. När kostnaderna därmed kan fördelas på fler producenter leder det till att den ekonomiska bördan för varje enskild producent minskar. Detsamma gäller även för tillsynsavgifterna vilket motiverar en framtida revidering.

Andra viktiga aspekter inför en framtida revidering av tillsynsavgifterna är revideringar av de EU-lagstiftningar där producentansvaren regleras. Den nyligen beslutade batteriförordningen respektive förordningen om kritiska och strategiska råmaterial samt nya EU förordningar om förpackningar (PPWR) och uttjänta fordon (ELV) kan förväntas påverka behovet av tillsynshandläggning inom berörda producentansvar. Hur det kommer att påverka är fortfarande inte tydligt eftersom arbetet med lagstiftningen fortfarande pågår.

4.5. Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår att 7 kap 8f, 8g, 8k, 8l, 8m, 8o, 8r, 8s, 8t, 8v §§ i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ändras enligt följande:

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
8 f §	
En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.	En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 2 500 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.
8 g §	
En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.	En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 2 500 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.
8 k §	
En producent enligt förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter som släpper ut en tobaksvara med filter eller ett filter på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 10 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.	En producent enligt förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter som släpper ut en tobaksvara med filter eller ett filter på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 25 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 l §	
En producent enligt förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger som släpper ut en ballong på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.	En producent enligt förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger som släpper ut en ballong på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 4 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.
8 m §	
En producent enligt förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter som släpper ut en våtservett på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.	En producent enligt förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter som släpper ut en våtservett på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 5 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.
8 o §	
En producent enligt förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap som släpper ut ett fiskeredskap på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 750 kronor för verkets tillsynsverksamhet.	En producent enligt förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap som släpper ut ett fiskeredskap på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 5 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.
8 s §	
En producent enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 250 kronor för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020, om producenten på den svenska marknaden tillhandahåller mer än 1 000 kilogram förpackningar varje år.	En producent enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket för verkets tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020. Avgiften ska baseras på den mängd förpackningar som producenten tillhandahållit på den svenska marknaden föregående kalenderår och tas ut <ul style="list-style-type: none"> 1. med 3 000 kronor för 1 001 kilogram eller mer förpackningar, och 2. med 1 000 kronor för 300 kilogram till och med 1 000 kilogram förpackningar.
Avgiften ska dock inte betalas om producenten i stället omfattas av avgiftsskyldighet enligt 8 r §.	
8 v §	

En producent enligt förordningen (2023:133) om producentansvar för däck ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.	En producent enligt förordningen (2023:133) om producentansvar för däck ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 5 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.
--	--

4.6. Ikraftträdande

Denna ändring föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

4.7. 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 berörda förordningar eller annan författning. Naturvårdsverket bedömer att förslaget är i linje med syftet med förordningarna samt bakomliggande EU-direktiv och kommande förordningar, dvs. att producenter ska ta det ekonomiska ansvaret för hantering av avfallet.

4.8. Behov av speciella 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. Utöver de vanliga informationsinsatser som myndigheten gör vid förordningsändringar bedömer Naturvårdsverket att inga speciella informationsinsatser behövs.

5. Konsekvensutredning

5.1. Berörda aktörer

De aktörer som i första hand berörs av en justering av tillsynsavgifterna är producenterna inom respektive producentansvar. De producenter som redan har anmält sig till Naturvårdsverket berörs direkt, men även de producenter som ska vara anmälda men av olika anledningar ännu inte har gjort det kommer att beröras när de anmäler sig till Naturvårdsverket. Utöver dessa så berörs Naturvårdsverket och konsumenterna i form av hushåll och företag, som konsumerar de produkter som omfattas av producentansvar.

I Sverige finns det enligt statistik från SCB 4,8 miljoner hushåll⁸. I SCB:s företagsregister finns 1,7 miljoner företag, myndigheter och organisationer registrerade.

Antalet unika producenter som har anmält sig till Naturvårdsverket och direkt berörs av en justering av tillsynsavgiften är cirka 9 800 stycken. Av dessa så är drygt 780 stycken förpackningsproducenter som nu föreslås börja betala tillsynsavgift. Uppgifter om antalet friåkare inom respektive producentansvar saknas. Drygt 5 700 av de berörda producenterna förekommer i mer än ett producentansvar och betalar därmed flera tillsynsavgifter. Därför stämmer inte summan av antalet producenter i Tabell 7 överens med antalet unika producenter enligt ovan. Naturvårdsverket har uppskattat att antalet anmälda producenter

⁸ SCB 2023, Hushåll i Sverige, senast uppdaterad 2022-12-27. Hämtad 2024-01-15.
www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal

inom de olika producentansvaren kan öka med ca 450 under 2024 till följd av riktade informations- och tillsynsinsatser inom några av producentansvaren.

Under åren efter det (2025 – 2027) uppskattas antalet producenter öka med ca 2 000 till följd av ökad tillsyn och informationsspridning. Det skulle innebära att det totala antalet producenter som anmält sig inom de olika producentansvaren och som ska betala tillsynsavgift, förväntas vara drygt 13 400 inom några år. Tabell 7 i avsnitt 3.3 visar hur antalet producenter fördelar sig mellan olika producentansvar. Utöver dessa tillkommer de uppskattningsvis 1 000 förpackningsproducenter som föreslås börja betala tillsynsavgift för förpackningar.

Uppgifter om producenternas storlek, uttryckt som antal anställda eller omsättning är inga uppgifter som Naturvårdsverket har tillgång till. Naturvårdsverket har inte heller rätt att ta in uppgifter om företagets storlek vid en anmälan till Naturvårdsverket.

De producenter som berörs är verksamma inom flera olika branscher. Som exempel kan nämnas fordonsbranschen, däckbranschen, batteribranschen, elektronikbranschen, förpackningsbranschen, tobaksbranschen, leksaksbranschen, fiskeribranschen, restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln och detaljhandel. Samtidigt berörs endast aktörer som släpper ut produkter som omfattas av producentansvar på marknaden. Det vill säga bara en delmängd av aktörerna inom dessa branscher berörs. Det innebär att det inte är möjligt att använda företagsdatabasen som SCB tillhandhåller för att utifrån SNI-koder⁹ ta fram uppgifter om antal anställda i de företag som berörs.

Aktörerna finns inom flera olika SNI-koder där de endast utgör en liten delmängd av alla som ingår i den SNI-koden. En fråga om storlek på de berörda företagen har skickats till branschorganisationer men utan att ge uppgifter som kan användas för att dela in företagen i storleksklasser. Naturvårdsverket har inte resurser för att söka fram information om respektive producent och inte heller resurser för att köpa in uppgifter från SCB.

Antalet producenter inom producentansvaret för vissa tobaksprodukter och filter är så pass få att det där har varit möjligt att ta fram storlek på företagen utifrån organisationsnummer. Det är i dagsläget sex anmälda producenter inom producentansvaret. Utifrån tillgänglig information har bedömningen gjorts att fyra av dessa sex företag klassas som stora enligt EU-kommissionens rekommendation¹⁰. Det femte företaget är i kategorin små företag och för det sjätte företaget saknas tillgängliga uppgifter.

I brist på annat underlag är utgångspunkten att storleken på de berörda företagen inte borde skilja sig nämnvärt från hur fördelningen baserat på storlek (antal anställda) ser ut för företagandet i Sverige totalt sett.¹¹ Utifrån ett sådant antagande ser fördelningen utifrån storlek ut enligt nedan i Tabell 9 för de

⁹ SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning.

¹⁰ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, 2003/361/EG.

¹¹ Ekonomifakta 2023, Företagens storlek, uppdaterad 2023-02-03, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Foretagande/Naringslivet/Naringslivets-struktur/>, hämtad 2023-06-29.

berörda producenterna när producenter för tobaksprodukter och filter har räknats bort.

Tabell 9. Fördelning utifrån storlek för de berörda producenterna när producenter för tobaksprodukter och filter har räknats bort.

Företagsstorlek (antal anställda)	Antal producenter
Enmansföretag (0)	7 324
Mikroföretag (1–9)	2 075
Små företag (10–49)	331
Medelstora företag (50–249)	59
Stora företag (> 250)	11
Totalt 0 - > 250	9 800

Enligt denna fördelning är 96 procent av producenterna enmans- eller mikroföretag. Eftersom det saknas uppgifter om producenternas faktiska storlek och mängden produkter de tillhandahåller på marknaden saknas underlag för att analysera eventuella undantag för små företag.

5.2. 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.

5.2.1. Referensalternativet – Ingen höjning av tillsynsavgifterna

Referensalternativet innebär att inga åtgärder vidtas för att åtgärda problemet med att nivåerna på tillsynsavgifterna är för låga för att täcka kostnaderna för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet inom producentansvaren. Det innebär att tillsynsavgifterna är kvar på nuvarande nivå.

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 tillsyn enligt berörda förordningar. Naturvårdsverket har redan i myndighetens Budgetunderlag år 2023–2025¹² och Budgetunderlag år 2024–2026¹³ identifierat en underfinansiering för myndighetens uppdrag kopplat till tillsyn inom producentansvar.

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

1. Naturvårdsverket har inte möjlighet att uppfylla myndighetens uppdrag.
2. Naturvårdsverket kompenserar underfinansieringen i tillsynsverksamheten inom producentansvar. Det görs genom att använda skattefinansierade anslag avsedd för annan verksamhet.

Inget av de båda alternativen är önskvärt. Det förstnämnda alternativet innebär att Naturvårdsverket inte uppfyller lagstadgade förvaltningsuppgifter. Det skulle innebära att myndigheten inte kan genomföra tillsyn samt erhålla det system som

¹² [Budgetunderlag 2023–2025 \(naturvardsverket.se\)](#)

¹³ [Budgetunderlag 2024–2026 \(naturvardsverket.se\)](#)

möjliggör anmälan och rapportering för producenter. Det sistnämnda alternativet innebär även att resurser tas från andra områden i Naturvårdsverkets verksamhet.

Konsekvenser för statsbudgeten om inga ytterligare åtgärder vidtas
En konsekvens för statsbudgeten förväntas uppstå.

Konsekvenser för berörda producenter om inga ytterligare åtgärder vidtas
Utan ytterligare åtgärder kommer berörda producenter betala de tillsynsavgifter som är fastställda i FAPT. Om Naturvårdsverket inte kan utföra sitt uppdrag enligt förordningen kan det påverka berörda producenter. Till exempel kommer Naturvårdsverkets möjligheter att identifiera och att agera mot friåkare att påverkas. Det påverkar redan anmälda producenter negativt eftersom det innebär en orättvis konkurrens på marknaden om inte alla producenter uppfyller sina skyldigheter enligt producentansvarsförordningarna.

Konsekvenser för konsumenter om inga ytterligare åtgärder vidtas
En underfinansiering av Naturvårdsverket bedöms inte påverka konsumenterna.

Konsekvenser för kommuner om inga ytterligare åtgärder vidtas
Utan ytterligare åtgärder och i det fall Naturvårdsverket inte kompenserar underfinansieringen från andra anslag bedömer myndigheten att kommunerna inte påverkas.

Konsekvenser för domstolarna om inga ytterligare åtgärder vidtas
Naturvårdsverket ser inga konsekvenser för domstolarna om en förordningsändring inte görs.

5.2.2. Övervägt alternativt förslag – staten finansierar

Ett alternativ till att justera avgiftsnivåerna skulle teoretiskt kunna vara att regeringen finansierar underskottet med medel från statsbudgeten. Det alternativet skulle innebära att den ursprungliga avsikten att Naturvårdsverkets tillsyn kopplat till producentansvaren ska finansieras via avgifter inte uppfylls. Det alternativet innebär att FAPT inte genomförs korrekt eftersom det tydligt anges att tillsynsavgifterna ska täcka Naturvårdsverkets verksamhet i frågan om tillsyn.

Det är också tydligt i förordningen att det är producenterna som ska finansiera utförandet. Intentionen med förordningen samt EU:s avfallsdirektiv 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.

5.2.3. Alternativ fördelning av IT-kostnader

Kostnaderna för IT-systemet som används för anmälan och rapportering är det som utgör den enskilt största kostnadsposten i tillsynsavgifterna. Det finns olika alternativ för hur kostnaderna för att driva och underhålla ett IT-system kan fördelas mellan producentansvar och producenter. Ett alternativ som övervägts är att fördela de totala IT-kostnaderna per producentansvar utifrån hur många e-tjänster/API:er som krävs för respektive producentansvar. Det skulle innebära årliga kostnader per producentansvar och per producent inom respektive

producentansvar enligt Tabell 10 nedan. Beräkningarna är baserade på antalet producenter år 2025 i Tabell 7 samt Naturvårdsverkets IT-kostnader för 2025 som beräknas uppgå till 18,2 miljoner kronor.

Tabell 10. 2025 års IT-kostnaderna fördelade per producentansvar och per producent inom respektive producentansvar.

Producentansvar	IT-kostnader per producentansvar (mkr)	IT-kostnader per producent (kr)
Ballonger	1,15	19 083
Batterier	2,27	1 136
Bilar	1,15	8 808
Däck	1,15	3 817
Elutrustning	2,27	757
Fiskeredskap	1,15	7 633
Förpackningar	5,63	805
Tobak	2,27	378 638
Våtservetter	1,15	19 083

En sådan fördelning av IT-kostnaderna skulle innebära att de årliga IT-kostnaderna per producent för 2025 varierar mellan 750 och 378 600 kronor. Anledningen till den stora skillnaden är framför allt att antalet producenter inom de olika producentansvaren varierar stort. (Tabell 7). Med en sådan fördelning av kostnaderna får antalet anmälda producenter inom producentansvar med få producenter stor betydelse för nivån på avgiften. Om exempelvis antalet anmälda producenter inom producentansvaret för tobaksprodukter skulle öka från dagens sex producenter till åtta skulle det innebära att IT-kostnaderna per producent i stället blir ca 284 000 kronor per år. Detta sätt att fördela IT-kostnaderna blir därför känsligt för variationer i antalet producenter eftersom Naturvårdsverkets kostnader för IT-systemet inte påverkas av antalet anmälda producenter.

Eftersom den motprestation som producenten erhåller från Naturvårdsverket möjligheten att anmäla, registrerar och rapportera digitalt inte skiljer sig nämnvärt mellan olika producentansvar bedömer Naturvårdsverket inte att det är motiverat att IT-kostnaderna ska variera så mycket mellan producenter inom olika producentansvar. Naturvårdsverket ser därmed inte detta som ett genomförbart alternativ när det gäller fördelningen av IT-kostnader.

För övriga kostnadsposter anser Naturvårdsverket att det inte finns några alternativa sätt att fördela kostnaderna. Detta eftersom övriga kostnadsposter direkt bygger på uppgifter/uppskattningar för respektive producent eller producentansvar.

5.2.4. Slutsats

Naturvårdsverkets slutsats är att tillsynsavgifterna måste höjas för att Naturvårdsverket ska få kostnadstäckning för berörd verksamhet. Att fördela IT-kostnaderna rakt av mellan producenterna bedöms vara det mest stabila och mest rättvisa alternativet.

5.3. Konsekvenser av föreslagen förordningsändring – höjning av tillsynsavgifterna

5.3.1. Konsekvenser för berörda producenter

En höjning av tillsynsavgifterna från och med 2025 kommer att medföra ökade kostnader för de producenter som är anmälda till Naturvårdsverket och omfattas av krav på tillsynsavgifter inom producentansvaret.

I Tabell 11 redovisas hur mycket tillsynsavgifterna föreslås höjas från och med 2025 för berörda producenter i respektive producentansvar.

Tabell 11. Höjning av årsavgift (kr), uppskattat antal producenter och den total ökade kostnaden för anmälda producenter (tkr) under år 2025.

Producentansvar	Höjning årlig tillsynsavgift (kr)	Uppskattat antal producenter	Total ökad kostnad (tkr)
Ballonger	4 000	60	240
Batterier	1 500	2 000	3 000
Däck	4 000	300	1 200
Elutrustning	1 500	3 000	4 500
Fiskredskap	4 250	150	638
Förpackningar > 1000 kg	1 750	7 000	12 250
Förpackningar 300 – 1000 kg	1 000	1 000	1 000
Tobaksprodukter och filter	15 000	6	90
Våtservetter	4 500	60	270
Summa			23 188

Ungefär hälften av de producenter som är anmälda till Naturvårdsverket i dag är producent inom mer än ett producentansvar och betalar därför flera tillsynsavgifter. För dessa producenter blir den totala avgiftshöjningen högre. I Tabell 12 redovisas hur den totala kostnadsökningen fördelar sig mellan de anmälda producenterna.

Tabell 12. Antal producenter per kategori av total höjning av tillsynsavgiften

Total höjning av tillsynsavgift (kr)	Antal producenter
16 750 - 19 750	5
13 500 - 15 000	6
5 000 - 9 250	98
4 000 - 4 750	1 104
3 000 - 3 250	1 081
1 000 - 2 500	7 495

För en stor majoritet av producenterna innebär höjningen av tillsynsavgifterna totalt sett en ökad kostnad på mindre än 5 000 kr per år. För en liten grupp av producenter innebär höjningen totala kostnadsökningar på mellan 13 500 och 19 750 kr per år.

En höjning av tillsynsavgiften förväntas inte medföra några nya administrativa kostnader för de flesta producenterna eftersom de betalar en tillsynsavgift redan i dag. För de mindre förpackningsproducenter som föreslås betala en mindre avgift förväntas inte kostnaden för att hantera en avi från Naturvårdsverket medföra några betydande administrativa kostnader. Förslagen förväntas inte heller direkt medföra ökad tidsåtgång för företagen. Producenterna förväntas föra den ökade kostnaden vidare till konsumenterna. Kostnaden per produkt förväntas i de flesta fall vara försumbar.

För företag som sätter relativt få produkter på marknaden kan möjligheten att föra höjningen av tillsynsavgiften vidare till konsumenter vara begränsad. För dessa företag kan höjningen medföra begränsade administrativa kostnader för att avgöra hur höjningen ska hanteras inom företaget.

Eftersom det inte finns några generella undantag för små företag i producentansvarsförordningarna innebär det att alla producenter ska uppfylla skyldigheterna i förordningen och Naturvårdsverket ser därför inte att ytterligare undantag för små företag eller företag som sätter få produkter på marknaden är motiverat. Detta eftersom Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn inte direkt beror på antalet producenter eller mängden produkter de sätter på marknaden. Ytterligare undantag skulle därmed innebära en högre tillsynsavgift för övriga producenter.

Höjningen av de olika tillsynsavgifterna förväntas inte medföra att de berörda företagen måste göra förändringar i verksamheten. Detta eftersom höjningen förväntas vara liten utslaget per produkt som producenten sätter på marknaden.

Eftersom höjningen av tillsynsavgiften berör alla producenter inom respektive producentansvar bedöms det inte påverka konkurrensförhållandena på de olika marknaderna. Detta förutsätter dock att alla berörda producenter tar sitt ansvar och anmäler sig till Naturvårdsverket. Detta eftersom fakturering av tillsynsavgift baseras på anmälan till Naturvårdsverket. Producenter som inte tar sitt ansvar och anmäler sig till Naturvårdsverket betalar inte heller någon tillsynsavgift. Trots en höjning av tillsynsavgiften bedöms den inte vara på en sådan nivå att den påverkar konkurrensförhållandena mellan producenter som tar sitt ansvar och producenter som inte gör det. Dock finns det en risk för att en höjning av tillsynsavgiften tillsammans med andra kostnader som uppstår för producenterna (till exempel kostnader för hantering av avfallet, kostnader för rapportering och tillhandhållande av information, nedskräpningsavgifter, avgifter till producentansvarsorganisationer etc.) innebär att incitamenten att friåka ökar. Naturvårdsverkets arbete med att identifiera friåkare inom tillsynsverksamheten är därför av stor vikt.

5.3.2. Konsekvenser för Naturvårdsverket

De föreslagna förordningsändringarna innebär att tillsynsavgifterna höjs så att tillsynsavgiftsintäkterna med full kostnadstäckning finansierar Naturvårdsverkets tillsynskostnader gentemot producenter inom producentansvaren. Det innebär att Naturvårdsverket kan utföra och finansiera de tillsynsuppgifter gentemot producenter som regleras i berörda förordningar om producentansvar genom avgiftsintäkterna på det sätt som det är tänkt att genomföras.

Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) 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.

5.3.3. Konsekvenser för konsumenter

Med stor sannolikhet kommer de ökade kostnaderna som höjningarna av tillsynsavgifterna innebär att föras vidare till de som konsumerar produkterna som omfattas av de olika producentansvaren. Hur stor kostnadsökningen kan förväntas bli beror på vad det är för typ av produkt samt hur många produkter olika producenter sätter på marknaden. Kostnadsökningen kan förväntas bli större för relativt sett billigare produkter som ballonger, våtservetter och tobak jämfört med dyrare produkter som bilar, däck, elutrustning och fiskredskap. Men kostnadsökningen beror även på antalet produkter som producenten sätter på marknaden. Under förutsättning att hela kostnadsökningen förs vidare till konsumenter innebär det ökade kostnader på ca 23 miljoner kr. De berörda varorna konsumeras av både hushåll och företag men hur fördelningen ser ut saknas det uppgifter om. Under antagandet att hushållen skulle stå för all konsumtion skulle det innebära en kostnadsökning på ca 5 kr per hushåll. Den faktiska kostnadsökningen kommer vara mindre än så.

5.3.4. Konsekvenser för domstolar

Det finns fem mark- och miljödomstolar som har i uppgift att hantera överklaganden av beslut om tillsynsavgifter. 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.

5.3.5. Övriga konsekvenser

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

Beslut om hemställan har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Ingela Hiltula.

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

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Naturvårdsverket

Björn Risinger

Ingela Hiltula