Regelrådet

Beslutsdatum 2026-10-21
Vårt diarienummer RR 2026-180
Ert diarienummer KN2026/01451

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag på ändringar i förordningen om nedskräpningsavgifter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner nästan samtliga delaspekter i konsekvensutredningen väl beskrivna. Det saknas beskrivning av delaspekterna intäktspåverkan på de berörda företagen och om förslaget går utöver EU:s minimikrav som därmed anses bristfälliga.

Sammantaget anses konsekvensutredningen uppfylla kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Det hade varit önskvärt med ett resonemang kring Naturvårdsverket val att dela upp nedskräpningsavgifterna på skilda förslag för årsavgifter och produktavgifter.

Innehållet i förslaget

Till följd av engångsplatsdirektivet[1], införs bestämmelser om avgifter för vissa utpekade engångsprodukter i plast 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.

Det anges enligt 32 § förordning 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,

[1] 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.

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.

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 i kraft.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

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

En producent som på den svenska marknaden släpper ut tobaksvaror med filter ska för varje kalenderår betala en årsavgift med 6 000 kronor. Från 2027 föreslås 15 000 kronor.

Årsavgift på 3 000 kronor, föreslås från 2027 bli 10 000, per produktkategori, om producenten 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.

Aktuell årsavgift på 3 000 kronor per produktkategori, föreslås bli 10 000 år 2027, om producenten släpper ut produkter i produktkategorierna

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

Nuvarande årsavgift med 1 800 kronor per produktkategori, föreslås till 5000 kronor från 2027, om producenten tillhandahåller produkter i produktkategorierna

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

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

Det anges att när årsavgifterna första gången fastställdes i förordningen om nedskräpningsavgifter saknades säkra uppgifter att bygga avgifterna på[2]. 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 verksamt enligt 11§ är för låg.

Naturvårdsverkets förslag i översynen 2023 anges därför vara 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.

Det anges att det har 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.

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.

Utifrån antalet producenter som anmält sig inom respektive kategori och med nuvarande nivåer på årsavgiften ges, enligt Tabell 1 sida 6 i konsekvensutredningen, en total intäkt till Naturvårdsverket på 1 750 800 sek för år 2025.

Det uppges att kostnader för skräpmätningen uppgår till drygt 4 miljoner kronor vartannat år, 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 kr[3]. De genomsnittliga årliga kostnaderna uppskattas till totalt 6 475 621 kronor, vilket för år 2025 ger ett underskott på drygt 4,7 miljoner kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vad som föranlett förslaget och vad som önskas uppnås.

Regelrådet finner beskrivningen av problemet och syftet godtagbart.

---

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

[3] 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.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges att 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.

Det anges att Naturvårdsverket inte skulle ha 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 engångsplastdirektiv[4].

Det anges att 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.

Det anges att 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 innebär 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.

Utöver ovan nämnda konsekvenser om ingen åtgärd vidtas för Naturvårdsverket och de berörda företagen, går det att på sida 17 till 19 i konsekvensutredningen att läsa om konsekvenser om ingen åtgärd vidtas för statsbudgeten, för konsumenter, för kommuner och för domstolarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att Naturvårdsverket anger konsekvenser om ingen åtgärd vidtas ur de olika synvinklarna.

Regelrådet finner beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det anges i konsekvensutredningen att 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 i stället för en progressiv höjning.

Det anges att 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

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

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.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet hade funnit önskvärt en tydligare motivering till vad de ökade kostnaderna beror på.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att de aktörer som berörs av en justering av årsavgifterna är de producenter som sätter aktuella engångsplastprodukter på marknaden och därmed ska betala årsavgift. 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.

Det anges att i SCB:s företagsregister finns 1,3 miljoner aktiva företag, myndigheter och organisationer registrerade.

448 producenter berörs av årsavgiften och har anmält sig till Naturvårdsverket. Nästan en fjärdedel av de berörda producenterna förekommer i mer än en produktkategori och betalar därmed flera årsavgifter. I Tabell 5 sida 15 i konsekvensutredningen redovisas hur antalet producenter fördelar sig beroende på hur många kategorier de förekommer i.

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 delvis innehåller plast på den svenska marknaden, det vill säga bara en delmängd av företagen inom dessa branscher.

Det anges vidare att 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 rekommendation[5]. De övriga tre företagen har det inte varit möjligt att få fram uppgifter om.

Det uppges vara 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 sida 16 i

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

konsekvensutredningen. I tabellen visas att 4 producenter sätter över 500 miljoner produkter på marknaden, 78 producenter sätter färre än 1 000 produkter och antalen däremellan.

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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som berörs, antalet företag och en uppfattning om storlek och utmaningar med att få fram storlek på berörda företag.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag godtagbar.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Det anges i konsekvensutredningen att höjningar av årsavgifterna inte är önskvärda, men nödvändiga för att avgifterna ska täcka de kostnader som avses i 11 § förordningen om nedskräpningsavgifter.

Det uppges att en höjning av årsavgifterna år 2027 kommer att medföra ökade kostnader för de producenter som sätter de berörda produkterna på marknaden. I Tabell 7 sida 20 i konsekvensutredningen redovisas hur mycket årsavgiften höjs år 2027 i respektive kategori för de producenter som redan anmält sig till Naturvårdsverket. Tabellen visar att höjningen av årsavgiften anges vara mellan 3 200 kronor och 9 000 kronor till en total ökad kostnad på 4 294 200 kronor.

Det uppges att 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 8 sida 20 i konsekvensutredningen redovisas hur den totala kostnadsökningen per producent fördelar sig mellan anmälda producenter. (I tabellen anges det att 2 producenter får en total höjning av årsavgiften på över 50 000 kronor, 16 producenter en total höjning på mellan 31 000 och 50 000 kronor, 321 producenter höjer årsavgiften till totalt mellan 7 000 och 30 000 kronor och 109 producenter höjer avgiften med 3 200 kronor årligen.) 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.

Det uppges att 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.

Regelrådet finner beskrivningen av kostnadspåverkan på berörda företag tillräcklig.

Regelrådet vill påminna om att beskriva påverkan på företagens intäkter. Det är möjligt att förslaget inte generar intäkter och det behöver beskrivas.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens kostnader godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Det anges i konsekvensutredningen att 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.

Det uppges att 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet hade funnit önskvärt med en närmare utveckling av bedömningen att en höjd årsavgift inte påverkar konkurrensförhållandena mellan företag inom samma bransch eftersom avgiftshöjningen gäller samtliga företag. Det är positivt att det i den följande delaspekten förs ett resonemang om hur små företag påverkas. Regelrådet vill särskilt framhålla att regeländringar ofta får proportionellt större konsekvenser för mindre företag. Det är också värdefullt att det finns ett resonemang kring de små företagens potentiella verksamhetsupphörande.

Regelrådet finner beskrivningen av konkurrenspåverkan godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Naturvårdsverket har förståelse för att en ytterligare höjning kan få konsekvenser för berörda, särskilt för mindre företag.

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.

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.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag tillräcklig. Det är värdefullt att det finns med beskrivning om översyn och eventuell differentiering.

Regelrådet finner beskrivningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det uppges i konsekvensutredningen att 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.

Det uppges 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.

Regelrådet finner beskrivningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att Naturvårdsverket i sin utredning har 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 i kraft.

Med hänsyn till retroaktivitetsförbudet anges det att myndigheten ser 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.

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

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Det anges i konsekvensutredningen att 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.

Regelrådet finner beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas godtagbar.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det anges i konsekvensutredningen att 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.

Det anges också att 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit behövligt med en bedömning om förslaget går utöver EU:s minimikrav.

Regelrådet finner beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen om förslaget går utöver EU:s minimikrav bristfällig.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte kunnat utläsa något annat än det som behandlats i tidigare avsnitt som varit relevant för rådets bedömning i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 oktober 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Josefina Brzezinska
Föredragande