Remissvar

Naturvårdsverkets skrivelse med förslag på ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

KN2026/01451

SUP Filter Producentansvar

2026-10-01

Om SUP Filter

SUP Filter är en producentansvarsorganisation för tobaksprodukfilter som arbetar med att främja insamlingen av fimpar i Sveriges kommuner inom ramen för förordning (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter. SUP Filter har i dag avtal med över 40 procent av Sveriges kommuner och har därigenom bred praktisk erfarenhet av kommunernas arbete med insamling och renhållning av fimpar.

Regelverket för fimpar är samtidigt uppdelat mellan två närliggande system. Insamling av fimpar genom avfallsbehållare regleras inom ramen för förordning (2021:998), medan producenternas ansvar för kommunernas kostnader för uppstädning av fimpar från marken regleras genom förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Ur såväl kommunernas som producenternas perspektiv hänger dessa delar nära samman. SUP Filter har därför ett direkt intresse av hur det samlade systemet för nedskräpningsavgifter och producentansvar utformas.

Sammanfattning

SUP Filter har inga invändningar i sak mot att Naturvårdsverket får kostnadstäckning för de uppgifter myndigheten faktiskt ska utföra. Vi motsätter oss därför inte i sig de föreslagna höjningarna av årsavgifterna. Sett till producenternas samlade ekonomiska åtaganden inom systemet är årsavgifterna dessutom en förhållandevis begränsad kostnad.

Naturvårdsverkets framställan aktualiserar emellertid en större fråga än årsavgifternas nivå: **vad är det producenterna finansierar och hur väl fungerar det system som myndigheten nu begär ytterligare finansiering för?**

Naturvårdsverket redovisar kostnader på omkring 6,5 miljoner kronor för administration och nationell skräpmätning. När producenterna ska finansiera dessa kostnader är det rimligt att kräva att systemet administreras effektivt, ger tydliga och förutsägbara besked, bygger på robusta underlag och leder till proportionerliga resultat.

SUP Filters erfarenhet är att det nuvarande systemet brister i samtliga dessa avseenden.

Naturvårdsverkets senaste hantering av produktavgifterna visar dessutom att problemen inte bara är teoretiska. I det förslag som myndigheten remitterade i september 2026 ska tobaksprodukfilter bära närmare 94 procent av hela den föreslagna ökningen av produktavgifterna, trots att ingen ny skräpmätning visar att fimparnas relativa andel har ökat och trots att mängden tobaksprodukfilter på marknaden snarare har minskat.

SUP Filter utvecklar dessa frågor närmare i vårt remissvar till Naturvårdsverket avseende nya produktavgifter, som bifogas detta yttrande som Bilaga 1.

Mot denna bakgrund anser SUP Filter att regeringen, utöver att ta ställning till de föreslagna årsavgifterna, bör

- säkerställa att Naturvårdsverket använder möjligheten till fleråriga produktavgifter när det är sakligt möjligt,
- ställa tydligare krav på Naturvårdsverkets vägledning, transparens och framförhållning gentemot producenter,
- kräva en tydligare redovisning av Naturvårdsverkets förebyggande arbete mot nedskräpning,
- pröva om resurser i större utsträckning bör användas till robusta studier av det skräp som faktiskt städas upp,
- överväga om de parallella systemen för uppstädning och insamling av fimpar kan samordnas bättre, och
- ta initiativ till en bredare översyn av den nuvarande beräkningsmodellen för produktavgifterna.

Målet bör inte bara vara full kostnadstäckning för det system som finns, utan ett system som är värt kostnaden.

1. Naturvårdsverkets administration bör effektiviseras – inte bara finansieras

Naturvårdsverket redovisar betydande kostnader för arbetet med nedskräpningsavgifterna. SUP Filter ifrågasätter inte att det kostar pengar att administrera ett producentansvar av denna omfattning. Men kostnadstäckning kan inte bedömas frikopplat från frågan om hur effektivt systemet administreras.

En del av kostnaderna följer av systemets komplexitet. Naturvårdsverket behöver hantera och kombinera kommunernas kostnadsuppgifter, skräpmätningar från olika år och producenternas rapporterade produktmängder, samtidigt som avgiftsnivåer beräknas, föreskrifter tas fram, producenter debiteras och beslut hanteras juridiskt.

Just därför var regeringens ändring av förordningen 2025 viktig. Kravet på att nya produktavgifter skulle fastställas årligen ersattes med en ordning där avgifterna ska ses över ”*vid behov, dock minst vart tredje år*”. Regeringen framhöll uttryckligen att

föreskrifterna skulle kunna användas under flera år för att minska administrationen och öka förutsägbarheten för producenterna.

Naturvårdsverkets nuvarande hantering väcker dock frågan om reformen har fått någon verklig praktisk betydelse. NFS 2025:2 beslutades i maj 2025. Redan under 2026 har myndigheten genomfört en ny översyn och remitterat nya avgiftsnivåer som den avser att hänföra till avgiftsår 2025.

SUP Filter utvecklar problemen med denna hantering närmare i Bilaga 1. Där framgår bland annat att de centrala underlag Naturvårdsverket nu använder synes ha varit tillgängliga omkring årsskiftet 2025/2026, medan förslaget om nya avgifter remitterades först i september 2026.

Den principiella frågan är emellertid större. Om varje nytt års kostnadsunderlag i praktiken leder till nya avgiftsnivåer riskerar bestämmelsen om översyn ”*vid behov, dock minst vart tredje år*” att få begränsad betydelse. Regeringen har redan skapat ett verktyg för att minska administrationen genom att möjliggöra fleråriga avgiftsnivåer, och Naturvårdsverket bör använda denna möjlighet när det är sakligt möjligt.

Ett nytt års kostnadsuppgifter bör därför inte automatiskt utlösa en ny process med beräkningar, föreskrifter och avgiftsnivåer. Naturvårdsverket bör i stället tydliggöra vilka förändringar som är så betydande att ett verkligt behov av översyn föreligger. Det skulle både minska administrationen och ge producenterna bättre möjligheter att planera sin verksamhet.

2. För tobaksproduktfilter har Sverige dessutom två parallella administrativa system

För tobaksproduktfilter förstärks den administrativa bördan genom att producentansvaret har delats mellan två separata regelverk. Fimpar som städas upp från marken hanteras inom ramen för förordning (2021:1002), medan fimpar som samlas in genom avfallsbehållare hanteras genom förordning (2021:998).

Tobaksproducenterna finansierar därmed inte bara Naturvårdsverkets administration av det nationella systemet med nedskräpningsavgifter. Parallellt behöver producenterna och deras producentansvarsorganisation lägga betydande resurser på samråd med kommuner, avtal, ersättningsutbetalningar, rapportering och uppföljning inom ett separat insamlingssystem.

Resultatet är två administrativa strukturer för olika flöden av samma produkt.

För den kommunala renhållningen är uppdelningen betydligt mindre självklar. En fimp som ligger bredvid en offentlig papperskorg och en fimp som hamnar i papperskorgen hanteras ofta inom samma praktiska renhållningsverksamhet. För producenten omfattas de ändå av två olika finansierings-, rapporterings- och ansvarssystem.

SUP Filter har svårt att se vilken miljömässig nytta som motiverar denna administrativa uppdelning. I andra medlemsstater, exempelvis Danmark och Tyskland, finns mer sammanhållna modeller där kommunal renhållning och producenternas finansieringsansvar hanteras samlat.

Regeringen bör därför i det fortsatta reformarbetet pröva om reglerna för uppstädning och insamling av fimpar kan samordnas bättre. Ett mer sammanhållet system skulle kunna minska administrationen för kommuner, producenter och myndigheter utan att producenternas ekonomiska ansvar minskar.

3. Resurser bör i större utsträckning användas till att mäta det som faktiskt städas upp

SUP Filter motsätter sig inte att producenterna finansierar kvalificerade studier, analyser och administration som är nödvändiga för ett fungerande producentansvar. Om det krävs mer resurser för att fastställa producenternas kostnadsansvar på ett robust och rättvisande sätt är det rimligt att producenterna bär dessa kostnader.

Problemet är att betydande resurser i dag används för att administrera en beräkningsmodell som inte mäter det som produktavgifterna ytterst ska finansiera.

Kommunernas kostnader uppkommer när skräp plockas, sopas, samlas in, transporteras och behandlas. Kostnaderna mellan produktkategorierna fördelas däremot utifrån sammansättningen av det skräp som ligger kvar på marken när Naturvårdsverkets skräpmätningar genomförs.

Det är inte samma sak. Olika typer av skräp har olika sannolikhet att snabbt städas upp, ligga kvar länge eller över huvud taget fångas av en markbaserad mätning. En mätning av det lager av skräp som finns kvar på marken vid ett visst tillfälle kan därför inte utan vidare användas som ett mått på sammansättningen av det löpande flöde som kommunerna faktiskt städar upp.

Detta behandlas utförligt i Bilaga 1. Där redovisar SUP Filter bland annat att Naturvårdsverkets senaste beräkning innebär att närmare 94 procent av hela den föreslagna ökningen av produktavgifterna ska belasta tobaksprodukfilter. Samma

skräpmätning används som tidigare och mängden tobaksprodukfilter som släppts ut på marknaden har inte ökat. Det finns alltså ingen ny observation som visar att fimparnas relativa bidrag till kommunernas uppstädningsarbete har ökat.

Utfallet är matematiskt förklarligt utifrån den befintliga modellen. **Men det är just därför det är relevant.** När en oförändrad statistisk fördelningsnyckel medför att nästan hela ökningen av den totala kostnadsmassan förs över på en enda produktkategori bör resultatet inte bara betraktas som en konsekvens av modellen. Det bör framför allt väcka frågan om modellen ger ett rimligt och proportionerligt resultat.

EU-kommissionens riktlinjer från 2025 ger samtidigt konkret vägledning för en mer kostnadsnära metod. Kommissionen beskriver bland annat hur olika renhållningsaktiviteter kan behandlas separat och hur antal, vikt eller volym kan användas beroende på vilken faktor som faktiskt driver kostnaden.

SUP Filter anser därför att resurser inom systemet i större utsträckning bör användas till robusta studier av den faktiska renhållningen. Ett representativt urval kommuner skulle exempelvis kunna användas för att mäta mängd, sammansättning och kostnad inom olika renhållningssystem såsom manuell plockning, maskinell sopning och tömning av offentliga avfallsbehållare.

Sådana studier behöver inte genomföras varje år. En mer omfattande nationell studie exempelvis vart tredje år skulle kunna ge ett robust underlag för stabila fleråriga avgifter och samtidigt minska behovet av återkommande beräknings- och föreskriftsarbete.

Kostnadseffektivitet bör inte reduceras till att själva datainsamlingen ska vara så billig som möjligt. En billig metod är inte kostnadseffektiv om den används för att fördela hundratals miljoner kronor mellan produktkategorier på ett sätt som ger systematiskt missvisande resultat.

4. Naturvårdsverket behöver ge producenterna betydligt bättre vägledning

Naturvårdsverket redovisar omkring 149 000 kronor, motsvarande 0,1 årsarbetskraft, för vägledning till producenter.

Det framstår som mycket begränsat i förhållande till komplexiteten i det system som myndigheten ansvarar för. Producenterna behöver förstå vilka underlag deras avgifter bygger på, vilka kostnadsår och produktmängder som används, vilket avgiftsår en föreskrift avser, när en ny avgiftsnivå kan komma att beslutas och när betalning ska ske.

Detta är inte marginella administrativa frågor. För vissa produktkategorier handlar det om betydande ekonomiska belopp som företag måste kunna ta hänsyn till i budgetering, prissättning och annan affärsplanering.

Naturvårdsverkets egen hantering har dessutom ökat behovet av tydlig vägledning. Som SUP Filter beskriver i Bilaga 1 har producenterna under 2026 ställts inför situationen att Naturvårdsverket långt efter ett avslutat avgiftsår föreslår en ny avgiftsnivå som ska hänföras till detta år.

Oavsett hur den rättsliga frågan om avgiftens tidsmässiga tillämpning bedöms visar hanteringen behovet av tidiga, tydliga och begripliga besked om vilka kostnader producenterna ska bära och när.

När regeringen nu överväger att ge Naturvårdsverket bättre kostnadstäckning bör detta därför kombineras med tydligare förväntningar på service, transparens och vägledning till de aktörer som finansierar systemet.

5. Den förebyggande delen av systemet måste tas på större allvar

Producentansvaret handlar inte bara om att finansiera uppstädning efter att nedskräpningen redan har skett. En viktig del av engångsplastdirektivets konstruktion är också att påverka konsumenternas beteenden så att mindre skräp över huvud taget hamnar i miljön.

Naturvårdsverket har ett uttryckligt uppdrag att informera konsumenter i detta syfte, och årsavgifterna ska finansiera även detta arbete. Trots det är det svårt att utifrån myndighetens framställan bedöma vilka resurser som faktiskt används, vilka förebyggande insatser som genomförs och vilka resultat de förväntas ge.

Det är särskilt relevant när Naturvårdsverket nu begär högre årsavgifter. Om producenterna ska betala mer bör regeringen kunna bedöma inte bara vad det kostar att administrera avgiftssystemet, utan också hur myndigheten fullgör den del av uppdraget som faktiskt ska bidra till att nedskräpningen minskar.

I detta sammanhang vill vi understryka att även kommunernas kostnadsredovisning visar en tydlig obalans. Av de fastställda kommunala kostnaderna för 2024 på cirka 251 miljoner kronor avser endast omkring 5,3 miljoner kronor informationsspridning. Den helt dominerande delen av de kostnader som producenterna ska finansiera uppstår alltså efter att nedskräpningen redan har skett.

SUP Filter anser därför att regeringen bör begära en tydligare redovisning och uppföljning av Naturvårdsverkets förebyggande arbete: vilka insatser genomförs, vilka resurser används och vilka resultat uppnås?

Ett system vars syfte är att minska nedskräpningen bör inte huvudsakligen handla om hur kostnaderna för att städa upp skräpet i efterhand ska beräknas och fördelas. Ett fungerande producentansvar bör också bidra till att själva problemet minskar.

6. Naturvårdsverket har en viktig roll i att utveckla systemet – inte bara administrera det

SUP Filter är medvetet om att flera av de grundläggande problemen med dagens produktavgifter följer direkt av förordning (2021:1002). Naturvårdsverket kan inte frångå den beräkningsmetod som regeringen har beslutat om.

Men myndighetens ansvar slutar inte vid att administrera modellen.

Naturvårdsverket är regeringens expertmyndighet på området och har unik tillgång till de uppgifter som visar hur systemet fungerar i praktiken. När tillämpningen av regelverket ger ineffektiva, svårförklarliga eller oproportionerliga resultat bör myndigheten tydligt uppmärksamma regeringen på detta och föreslå hur problemen kan lösas.

Sedan den svenska modellen utformades har EU-kommissionen dessutom publicerat riktlinjer som ger betydligt mer konkret vägledning om hur uppstädningskostnader kan beräknas och fördelas. Naturvårdsverkets egna data ger samtidigt nya möjligheter att pröva om de antaganden som den svenska modellen bygger på är rimliga.

SUP Filter anser därför att Naturvårdsverkets översyn av förordningen hade kunnat användas till mer än att säkerställa myndighetens egen kostnadstäckning. När myndigheten ändå analyserar hur regelverket fungerar bör den också uppmärksamma regeringen på de mer grundläggande problem som framträder i den praktiska tillämpningen.

7. Regeringen har nu möjlighet att ta nästa steg

SUP Filter välkomnar att regeringen remitterar Naturvårdsverkets framställan och därmed ger berörda aktörer möjlighet att lämna synpunkter på systemets funktion.

Regeringen har redan genom 2025 års förändringar tagit ett viktigt steg mot lägre administration och större förutsägbarhet genom att möjliggöra fleråriga produktavgifter. Det finns nu goda skäl att fortsätta i samma riktning.

Ett framtida system bör

- vara enklare att administrera för myndigheter, kommuner och producenter,
- ge producenterna rimliga möjligheter att förstå och planera sina kostnader,
- bygga på robust kunskap om det skräp som faktiskt städas upp och vad olika renhållningsaktiviteter kostar,
- använda stabila fleråriga avgiftsnivåer när det är möjligt,
- ge det förebyggande arbetet mot nedskräpning större tyngd, och
- så långt som möjligt samla närliggande ansvar och rapporteringsflöden i en mer sammanhållen struktur.

Ett sådant reformarbete innebär inte att producenternas ansvar ska minska. SUP Filter delar principen bakom producentansvaret: producenter ska bära de kostnader som deras produkter faktiskt orsakar. **Men just därför måste det också gå att visa vilka kostnader produkterna orsakar.**

Ett legitimt producentansvar kräver att kostnaderna går att härleda till faktisk avfallshantering, att fördelningen mellan produktkategorier är proportionerlig och att företagen med rimlig framförhållning kan bedöma vilka kostnader de kommer att belastas med.

Naturvårdsverkets framställan visar att systemets finansiering behöver säkerställas. Den visar samtidigt varför frågan inte kan stanna där. Det räcker inte att säkerställa full kostnadstäckning för det system som finns. Sverige behöver också säkerställa att systemet är värt kostnaden.

Bilaga 1: SUP Filters remissvar till Naturvårdsverket avseende förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek, ärendenummer NV-26-028618.

Remissvar

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek

NV-26-028618

SUP Filter Producentansvar

2026-10-01

Bilaga 1.

Om SUP Filter

SUP Filter är en producentansvarsorganisation för tobaksvaror med filter och filter som arbetar med att främja insamlingen av fimpar i Sveriges kommuner inom ramen för förordning 2021:998. SUP Filter har i dag avtal med över 40 procent av Sveriges kommuner vilket ger oss bred praktisk erfarenhet av kommunernas arbete med insamling och renhållning av fimpar.

Regelverket för fimpar är samtidigt uppdelat mellan två närliggande system. Insamling av fimpar genom avfallsbehållare regleras inom ramen för förordning (2021:998), medan producenternas ansvar för kommunernas kostnader för uppstädning av fimpar från marken regleras genom förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Ur såväl kommunernas som producenternas perspektiv hänger dessa delar nära samman. SUP Filter anser därför att reglerna för insamling och uppstädning av fimpar på sikt bör samordnas bättre och, enligt vår bedömning, lämpligen hanteras inom ett mer sammanhållet regelverk.

Mot denna bakgrund har SUP Filter ett direkt intresse av hur produktavgifterna enligt förordning (2021:1002) beräknas och hur det samlade producentansvaret för fimpar utformas. Vi vill därför lämna följande synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till nya produktavgifter.

Sammanfattning

SUP Filter delar principen bakom producentansvaret: producenter ska bära de kostnader som deras produkter faktiskt orsakar när de skräpas ned. För att ett sådant system ska vara legitimt och fungera långsiktigt krävs emellertid två grundläggande egenskaper.

För det första måste systemet vara förutsägbart. Företag behöver med rimlig säkerhet kunna bedöma vilka kostnader som kommer att belasta verksamheten och när dessa ska betalas.

För det andra måste avgifterna vara proportionerliga och kostnadsbaserade. En produktkategori bör bära de kostnader som kan hänföras till just denna kategori – inte kostnader som uppkommer till följd av att beräkningsmodellen använder ett mått som inte speglar det skräp som faktiskt städas upp.

Vi anser att det nuvarande systemet brister i båda dessa avseenden och att Naturvårdsverkets nu föreslagna tillämpning tydliggör problemen.

SUP Filter anser därför att Naturvårdsverket bör

- låta avgiftsnivåerna i NFS 2025:2 fortsätta att gälla för avgiftsår 2025, eller tydligt förklara varför en högre avgift först föreslås långt efter att det relevanta beräkningsunderlaget blev tillgängligt och ska hänföras till ett redan avslutat avgiftsår,

- skapa en tydlig och förutsägbar ordning för när ett behov av översyn anses föreligga samt när framtida avgiftsnivåer beslutas, börjar gälla och debiteras,

- särskilt analysera varför tobaksproduktfilter ska bära närmare 94 procent av den samlade avgiftsökningen trots att samma skräpmätning används och produktmängden inte har ökat,

- uppmärksamma regeringen på de uppenbara bristerna i den nuvarande beräkningsmodellen, och

- verka för en ny modell där kostnader fördelas efter sammansättningen av det skräp som faktiskt städas upp och efter de kostnadsdrivare som är relevanta för respektive renhållningsmetod.

1. Ett producentansvar måste vara möjligt att planera efter

Producentansvar innebär med nödvändighet kostnader för företag. Det är i sig inget argument mot systemet. Men företag måste kunna planera sin verksamhet, sätta priser, göra investeringar och fatta andra rationella affärsbeslut. För detta krävs en rimlig förutsägbarhet kring vilka kostnader som kommer att belasta verksamheten och när dessa kostnader uppstår.

Systemet för nedskräpningsavgifter innebär redan i sin grundkonstruktion en betydande osäkerhet. När en produkt släpps ut på marknaden känner producenten inte till vilken produktavgift som senare kommer att belasta produkten. En producents avgift för ett visst avgiftsår beräknas på grundval av de produkter som släpptes ut under föregående år, medan avgiftsnivån påverkas av kommunernas kostnader, produktmängder och Naturvårdsverkets skräpmätningar.[1]

Producenterna måste alltså redan från början hantera en kostnad som de själva inte kan beräkna när produkterna säljs.

[1] Förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, särskilt 12 och 15 a §§.

Just därför är det särskilt viktigt att den osäkerhet som följer av lagstiftningen inte förstärks genom myndighetens tillämpning. När systemet i sig är svårt att förutse bör Naturvårdsverket eftersträva så tidiga, tydliga och stabila besked som möjligt om avgiftsnivåer och betalningstidpunkter.

Det var också i denna riktning regeringen ändrade förordningen 2025. Kravet på årligt fastställande av nya avgiftsnivåer ersattes med en ordning där avgifterna ska ses över ”*vid behov, dock minst vart tredje år*”. Regeringen framhöll uttryckligen att föreskrifterna skulle kunna användas under flera år och att förändringen skulle minska administrationen och öka förutsägbarheten för producenterna om produktavgifternas storlek.[2]

Den möjligheten bör användas på ett sätt som faktiskt uppfyller reformens syfte.

2. Hanteringen av avgiftsår 2025 skapar ytterligare osäkerhet

Mot denna bakgrund är Naturvårdsverkets hantering av avgiftsår 2025 svår att förstå.

NFS 2025:2 beslutades den 22 maj 2025 och trädde i kraft den 1 juli 2025. Föreskrifterna anger att produktavgiften för tobaksvaror med filter och filter är 0,0400 kronor per enhet.[3] Det finns ingen bestämmelse i NFS 2025:2 som anger att denna avgiftsnivå endast gäller avgiftsår 2024.

Detta är särskilt anmärkningsvärt eftersom de föregående föreskrifterna, NFS 2024:8, uttryckligen angav: ”*För år 2024 ska en producent betala en produktavgift …*”.[4] När NFS 2025:2 beslutades – efter att förordningen ändrats för att möjliggöra fleråriga avgiftsnivåer – togs den uttryckliga begränsningen till ett visst år bort.

För en producent som under andra halvåret 2025 tog del av gällande rätt var situationen därför till synes tydlig: den gällande produktavgiften för tobaksproduktfilter var 0,0400 kronor per enhet. Först mer än ett år senare föreslår Naturvårdsverket att en ny och högre avgift om 0,0457 kronor ska hänföras till avgiftsår 2025.[5]

Osäkerheten gäller därmed inte längre bara vilken framtida avgift de produkter som säljs i dag kommer att belastas med. Producenterna kan inte ens långt efter att ett avgiftsår har avslutats veta vilken avgiftsnivå Naturvårdsverket senare kommer att anse ska gälla för detta år eller när betalningen kommer att krävas. Detta är svårt att förena med ambitionen att göra systemet mer förutsägbart.

---

[2] Regeringen, *Nya regler för nedskräpningsavgifter ska ge mer förutsebarhet och mindre administration*, 31 januari 2025.
[3] Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2025:2 om produktavgiftens storlek.
[4] Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2024:8, 3 §.
[5] Naturvårdsverket, remiss NV-26-028618, *Förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek*, september 2026.

3. Naturvårdsverket har motiverat behovet av översyn – men flerårsregeln måste få praktisk betydelse

Naturvårdsverket har i konsekvensutredningen motiverat översynen med att kommunernas fastställda kostnader har ökat med cirka 28 miljoner kronor jämfört med det underlag som ligger till grund för NFS 2025:2. Om avgiftsnivåerna inte ändras beräknar myndigheten att det uppstår ett motsvarande underskott och att kommunerna därmed inte får full kostnadstäckning.[6]

SUP Filter ifrågasätter inte att en sådan kostnadsförändring kan utgöra ett legitimt skäl för att överväga en översyn.

Det innebär däremot inte att varje nytt årligt kostnadsunderlag automatiskt bör leda till en ny avgiftsnivå.

2025 års ändring av 12 § var inte en marginell lagteknisk justering. Regeringen framhöll uttryckligen att föreskrifterna om produktavgifternas storlek skulle kunna användas under flera år i stället för att fastställas årligen. Syftet var bland annat lägre administrativa kostnader och ökad förutsägbarhet.

Även EU-kommissionens riktlinjer från oktober 2025 pekar i samma riktning. Kommissionen erinrar om att artikel 8.4 i engångsplastdirektivet uttryckligen tillåter medlemsstaterna att använda lämpliga fleråriga fasta belopp för att minska administrativa kostnader, under förutsättning att producenternas kostnader inte överstiger vad som är nödvändigt för en kostnadseffektiv hantering.[7]

Frågan är därför inte om förändrade kostnader kan motivera en översyn. Frågan är **när en förändring ska anses vara så betydande att ett sådant ”behov” som avses i 12 § föreligger, och när denna bedömning ska göras**.

Naturvårdsverket bör därför tydliggöra vilka kriterier myndigheten avser att använda vid framtida bedömningar. Producenterna bör kunna förstå vilka förändringar i exempelvis kommunernas kostnader, produktmängder eller skräpmätningar som kan medföra att en flerårig avgiftsnivå behöver omprövas.

Annars riskerar bestämmelsen om översyn ”*vid behov, dock minst vart tredje år*” att få begränsad betydelse i praktiken.

---

[6] Naturvårdsverket, *Konsekvensutredning – förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek*, NV-26-028618, särskilt tabellen över förändrade produktavgifter och kostnadstäckning, s. 19.

[7] Europeiska kommissionen, *Commission guidelines laying down criteria on the costs of cleaning up litter in accordance with Article 8(4) of Directive (EU) 2019/904*, C/2025/5646, avsnitt 3.1.

4. Det stora problemet är tidpunkten för revideringen

Det som framför allt behöver förklaras är varför översynen sker först nu.

De underlag som Naturvårdsverket åberopar för att motivera den högre avgiften förefaller ha varit tillgängliga senast omkring årsskiftet 2025/2026. Kommunernas reviderade och fastställda kostnader för 2024 publicerades i december 2025. De övriga centrala underlag som myndigheten använder – 2024 års produktmängder och 2023 års nationella skräpmätning – förelåg redan sedan tidigare.

Naturvårdsverket synes alltså omkring årsskiftet ha haft både det underlag som visade kostnadsökningen och de övriga uppgifter som behövdes för att beräkna en ny avgiftsnivå.

Om kostnadsökningen på cirka 28 miljoner kronor redan då innebar att ett sådant ”behov” av översyn som avses i 12 § förelåg är det oklart varför avgiftsnivåerna inte reviderades när detta kunde konstateras. Om Naturvårdsverket däremot inte ansåg att kostnadsökningen motiverade en omedelbar översyn vid årsskiftet bör myndigheten redovisa vilka nya omständigheter som senare under 2026 förändrade bedömningen.

I stället fortsatte NFS 2025:2 att vara den gällande föreskriften under större delen av 2026. Först i september 2026 remitterades förslaget om en högre avgift som ska hänföras till avgiftsår 2025.

Det centrala problemet är alltså inte att Naturvårdsverket har identifierat förändrade kostnader. Problemet är att producenterna långt efter avgiftsårets utgång får besked om att en högre avgift föreslås för detta år, trots att de underlag som åberopas för höjningen synes ha varit kända betydligt tidigare.

Oavsett hur den rättsliga frågan om avgiftens tidsmässiga tillämpning slutligen bedöms är detta en ordning som skapar betydande osäkerhet för de företag som ska bära kostnaden.

5. Producenter ska betala rimliga kostnader – inte en statistisk andel

Förutsägbarhet är emellertid bara ena sidan av problemet. Den andra och mer grundläggande frågan är vad producenterna faktiskt ska betala för.

Engångsplastdirektivet bygger inte på principen att producenter ska betala en godtyckligt bestämd andel av kommunernas renhållningskostnader. Artikel 8.4 anger att kostnaderna inte får överstiga vad som är nödvändigt för att tillhandahålla tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt och att kostnaderna ska fastställas transparent.

Beräkningsmetoden ska göra det möjligt att fastställa uppstädningskostnaderna på ett proportionerligt sätt.[8]

EU-kommissionens riktlinjer från 2025 utvecklar denna princip. Kostnaderna ska knytas till den mängd skräp som samlas in och till de renhållningsaktiviteter som faktiskt utförs. Kommissionen anger också att kostnadsfördelningen mellan produktkategorier bör relateras till vikt, volym eller antal beroende på vilken kostnadsdrivare som är relevant för den aktuella renhållningsaktiviteten. Vid exempelvis manuell plockning kan antal vara relevant, vid sopning kan andra mått vara mer relevanta och vid behandling kan vikt vara en lämpligare kostnadsdrivare.[9]

Detta är en väsentligt mer kostnadsnära ansats än den svenska modellen.

6. Sverige fördelar kostnader efter det skräp som ligger kvar – inte efter det som städas upp

Enligt 12 § i den svenska förordningen fördelas kommunernas kostnader mellan produktkategorierna på grundval av deras andel av de föremål som uppmäts i Naturvårdsverkets skräpmätning.[10]

Det innebär i praktiken att kostnadsfördelningen utgår från sammansättningen av det skräp som ligger kvar på marken vid mättillfället. Men det är inte samma sak som sammansättningen av det skräp som kommunerna faktiskt städar upp.

Faktum är att skillnaden är fundamental eftersom olika typer av skräp har olika sannolikhet att snabbt städas upp, ligga kvar länge, blåsa bort eller över huvud taget fångas av en markbaserad mätning. En mätning av ett vid en viss tidpunkt kvarvarande lager av skräp kan därför inte utan vidare användas för att beskriva sammansättningen av det flöde av skräp som kommunerna löpande städar upp.

När ett sådant mått ändå används för att fördela hundratals miljoner kronor mellan olika produktkategorier riskerar mätfelet att få mycket stora ekonomiska konsekvenser vilket illustreras tydligt i den aktuella remissen.

[8] Direktiv (EU) 2019/904, artikel 8.4, samt kommissionens riktlinjer C/2025/5646, avsnitt 3.
[9] Kommissionens riktlinjer C/2025/5646, särskilt avsnitt 5 och 6.
[10] Förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, 12 §.

Bilaga 1.

7. Nästan hela avgiftsökningen läggs på tobaksprodukfilter

Enligt Naturvårdsverkets konsekvensutredning behöver de samlade produktavgifterna öka med **27 597 000 kronor** för att kommunerna ska få full kostnadstäckning enligt myndighetens beräkning.

Av denna ökning hänförs **25 873 000 kronor till tobaksvaror med filter och filter**.[11]

Det innebär att tobaksprodukfilter ensamma ska bära **närmare 94 procent av hela den föreslagna avgiftsökningen**.

Styckavgiften för filter ökar samtidigt från 0,0400 till 0,0457 kronor, motsvarande en ökning med drygt 14 procent.

Utfallet är matematiskt förklarligt. Naturvårdsverket använder samma nationella skräpmätning från 2023 som vid beräkningen av de nuvarande avgifterna. Eftersom denna mätning ger tobaksprodukfilter en mycket hög andel av de kostnader som ska fördelas innebär en högre total kommunal kostnad att huvuddelen av kostnadsökningen automatiskt förs över på filterkategorin.

Men det är samtidigt precis detta som illustrerar problemet med beräkningsmodellen.

Någon ny skräpmätning har inte visat att fimparnas andel av nedskräpningen har ökat. Samma skräpmätning från 2023 används för båda avgiftsåren. Inte heller har fler tobaksprodukfilter släppts ut på den svenska marknaden. Produktmängden har tvärtom minskat något mellan de år som ligger till grund för beräkningarna.

Det finns därmed ingen ny observation som visar att fimparnas relativa bidrag till nedskräpningen, deras andel av kommunernas faktiska uppstädningsarbete eller deras relativa kostnadsbelastning har ökat.

Trots detta ska nästan hela systemets ökade kostnadsbörda belasta just denna produktkategori.

Detta visar hur starkt resultatet styrs av den valda fördelningsnyckeln. En ökning av kommunernas samlade renhållningskostnader omvandlas, genom en oförändrad skräpmätning, till en mycket stor kostnadsökning för tobaksprodukfilter utan att någon motsvarande förändring har konstaterats för dessa produkter.

---

[11] Naturvårdsverket, *Konsekvensutredning – förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek*, NV-26-028618, särskilt tabellen över förändrade produktavgifter och kostnadstäckning, s. 19.

Att nästan 94 procent av den samlade avgiftsökningen belastar en enda produktkategori under dessa förutsättningar bör i sig föranleda en närmare analys av om modellen verkligen ger en proportionerlig och kostnadsriktig fördelning.

8. Naturvårdsverkets egna uppgifter visar problemet

Problemet är inte längre endast teoretiskt. Det framträder också tydligt när Naturvårdsverkets egna uppgifter jämförs.

I 2025 års nationella skräpmätning utgjorde fimpar omkring 12,9 procent av vikten av det identifierade skräpet.

Samtidigt rapporterade kommunerna att de under 2024 städade upp omkring 113 ton fimpar.

Om 113 ton verkligen motsvarade 12,9 procent av vikten av allt skräp som kommunerna städar upp skulle den sammanlagda uppstädade skräpmängden i hela Sverige uppgå till endast cirka 876 ton per år, motsvarande omkring 0,08 kg per invånare.

Det är inte en trovärdig beskrivning av den kommunala renhållningen. Som jämförelse visar tillgängliga uppgifter från andra EU-länder på uppstädade mängder i storleksordningen 2–4 kg skräp per invånare och år.[12]

Samma problem kan illustreras från motsatt håll. Om svenska kommuner som ett försiktigt räkneexempel städade upp 2 kg skräp per invånare och år och fimpar utgjorde 12,9 procent av vikten, skulle den uppstädade mängden motsvara närmare nio miljarder fimpar per år – ungefär dubbelt så många som det totala antalet cigaretter som säljs på den svenska marknaden.

Naturvårdsverkets uppgifter om fimparnas andel av det skräp som ligger kvar på marken kan alltså inte utan vidare användas som ett mått på fimparnas andel av det skräp som faktiskt städas upp.

Den rimliga slutsatsen är tvärtom att fimpar är kraftigt överrepresenterade i markbaserade skräpmätningar jämfört med deras andel av det skräp som kommunerna faktiskt hanterar.

[12] EU 27: 3,76 kg/capita (Supporting study to EU COM Annex 7), Belgien: 2,73 kg/capita (OVAM/Vlaanderen 2021), Nederländerna: 2,78 kg/capita (Milieu Centraal 2024), Tyskland: 2,54 kg/capita (UBA/BMU rapport 2020).

Den föreslagna avgiftsökningen förstärker betydelsen av denna brist. När samma fördelningsnyckel används på en större kostnadsmassa får en eventuell systematisk överrepresentation direkt genomslag i producenternas ekonomiska ansvar.

9. EU-kommissionens riktlinjer pekar mot en annan metod

EU-kommissionens riktlinjer gör denna brist i den svenska modellen ännu tydligare.

Kommissionen skiljer mellan olika metoder för att beräkna andelen engångsplastprodukter i det insamlade skräpet och betonar att den valda metoden bör vara förenlig med analyser som görs efter insamling och uppstädning.

Vid tillräckligt god datatillgång illustrerar kommissionen en metod där varje renhållningsaktivitet behandlas separat. Kostnader för sopning, manuell plockning, transport och behandling kombineras med den produktandel och den måttenhet – antal, volym eller vikt – som är relevant för just den aktiviteten.[13]

Det är principiellt viktigt.

Kostnaden för att plocka en fimp manuellt drivs knappast av dess vikt. Kostnaden för maskinell renhållning eller för att hantera voluminöst förpackningsavfall drivs inte nödvändigtvis av antalet enskilda föremål.

En modell som använder samma markbaserade fördelningsnyckel för alla kostnader saknar därför den koppling mellan kostnadsdrivare och faktisk renhållningsaktivitet som kommissionens riktlinjer eftersträvar.

Sverige bör anpassa sin modell i denna riktning.

10. Sveriges resultat avviker kraftigt från jämförbara länder

En internationell jämförelse förstärker bilden.

I den svenska modellen hänförs omkring 82,6 procent av de relevanta uppstädningskostnaderna till tobaksproduktfilter.

[13] Kommissionens riktlinjer C/2025/5646, särskilt avsnitt 5 och 6.1.1.

I Danmark är motsvarande kostnadsandel omkring 52 procent, i Tyskland cirka 32,5 procent och i Österrike cirka 19,7 procent.[14]

Skillnader mellan medlemsstater bevisar naturligtvis inte i sig att den svenska modellen är felaktig. Renhållningssystem, nedskräpningsmönster och beräkningsmetoder skiljer sig åt.

Men Sverige har samtidigt en mycket låg rökprevalens. När Sverige trots detta kommer fram till att tobaksproduktfilter ska bära mer än fyra femtedelar av de aktuella kostnaderna – och nu dessutom närmare 94 procent av hela den föreslagna kostnadsökningen – samtidigt som Naturvårdsverkets egna uppgifter ger de ovan beskrivna matematiska anomalierna, bör detta betraktas som en tydlig signal om att beräkningsmodellen behöver omprövas.

Frågan är inte om fimpar orsakar nedskräpningskostnader. Det gör de självklart.

Frågan är om det är rimligt att dra slutsatsen att de orsakar mer än fyra femtedelar av kostnaderna och nästan hela den nya kostnadsökningen därför att de är mycket vanliga bland de små föremål som ligger kvar på marken när en skräpmätning genomförs.

Vi anser inte att det finns stöd för en sådan slutsats.

11. Naturvårdsverket kan inte ändra förordningen – men kan uppmärksamma regeringen på problemet

Naturvårdsverket har i konsekvensutredningen påpekat att myndigheten är bunden av den beräkningsmetod som anges i förordningen.

Det är korrekt. Kritiken innebär inte att Naturvårdsverket bör frångå gällande rätt när avgifterna beräknas.

Men Naturvårdsverket är samtidigt regeringens expertmyndighet på området. När den metod som myndigheten är skyldig att tillämpa ger resultat som framstår som systematiskt missvisande har myndigheten ett ansvar att tydligt uppmärksamma regeringen på problemet.

[14] Danmark: Miljøstyrelsen, *Renholds- og omkostningsanalyse*, Miljøprojekt nr. 2252 (2024). Tyskland: INFA/VKU, *Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum* (2020). Österrike: BMLUK, beslut 2025-0.844.101, 4 november 2025.

Det är heller inte något främmande arbetssätt. Naturvårdsverket har vid upprepade tillfällen lämnat förslag till regeringen om förändringar av förordningen, och sådana förslag har också lett till ändringar av regelverket.

Sedan den nuvarande svenska modellen utformades har dessutom en viktig ny omständighet tillkommit: EU-kommissionen har publicerat sina riktlinjer om hur kostnader för uppstädning bör beräknas och fördelas. Riktlinjerna ger ett konkret metodstöd för att skapa en mer kostnadsnära modell.

Den aktuella konsekvensutredningen ger ytterligare skäl för en sådan översyn. När en oförändrad skräpmätning leder till att nästan hela den ökade kostnadsbördan läggs på en enda produktkategori bör frågan inte endast behandlas som ett matematiskt resultat av den befintliga modellen. Det bör framför allt föranleda en prövning av om själva modellen ger ett rimligt resultat.

Det finns därför både behov av och förutsättningar för att se över den svenska ordningen.

12. Vägen framåt

SUP Filter anser inte att producenter ska undantas från kostnader som deras produkter orsakar. Tvärtom är ett fungerande producentansvar beroende av att kostnadsansvaret uppfattas som legitimt.

Legitimiteten kräver emellertid att producenten kan förstå varför en viss kostnad belastar produkten, att kostnaden går att härleda till faktisk avfallshantering och att företaget med rimlig framförhållning kan bedöma när och med vilket belopp avgiften kommer att tas ut.

Ett bättre system bör därför bygga på faktiska uppstädningsflöden och faktiska kostnadsdrivare. Ett representativt urval kommuner kan användas för att mäta mängd och sammansättning av det skräp som samlas in genom exempelvis manuell plockning, maskinell sopning och offentliga avfallskärl. Kostnader och produktandelar kan därefter beräknas per renhållningssystem med den måttenhet – antal, vikt eller volym – som bäst speglar kostnadsdrivaren och extrapoleras nationellt.

En sådan modell skulle ligga närmare EU-kommissionens riktlinjer, ge en mer rättvisande fördelning mellan produktkategorier och samtidigt skapa bättre förutsättningar för stabila fleråriga avgiftsnivåer.

Naturvårdsverket bör parallellt skapa en tydlig och återkommande ordning för när ett behov av avgiftsöversyn anses föreligga, när en ny nivå beslutas, från vilket avgiftsår den ska tillämpas och när betalning kommer att krävas.

Bilaga 1.

Det skulle lösa de två huvudproblem som denna remiss illustrerar.

Producenterna skulle veta bättre **när och vad de ska betala** – och de skulle kunna ha större förtroende för att det de betalar faktiskt motsvarar de kostnader deras produkter orsakar.