Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm

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

Diarienummer: KN2026/01451

Sveriges Bryggerier har av Klimat- och näringslivsdepartementet inbjudits att yttra sig över Naturvårdsverkets översyn 2025 (NV-25-056120) och lämnar härmed följande synpunkter.

OM SVERIGES BRYGGERIER

Sveriges Bryggerier är den svenska bryggerinäringens branschorganisation sedan 1885. Våra medlemmar producerar öl, cider, läsk, vatten och blanddrycker och står för omkring 90 procent av volymerna på den svenska marknaden. Medlemmarna spänner från internationella koncerner till småbryggerier med några få anställda.

Branschen har i 40 år tagit eget ansvar för dryckesförpackningarnas kretslopp. Sveriges Bryggerier äger hälften av Returpack, som driver pantsystemet för burkar och PET-flaskor, och driver även systemet för återfyllningsbara glasflaskor.

SAMMANFATTNING

Sveriges Bryggerier delar principen att producenterna ska bära kostnaderna för systemet. Skrivelsen ger dock inte tillräckliga skäl för att nästan tredubbla årsavgiften för små plastflaskor för dryck, och den delen av förslaget kan vi därför inte ställa oss bakom. Vi anser att

- Naturvårdsverket bör motivera hur de gemensamma kostnaderna fördelas mellan produktkategorierna, och kostnadsunderlaget bör granskas,
- tillsynen mot producenter som inte har anmält sig bör ge effekt, och de saknade producenterna kartläggas, innan avgifterna höjs kraftigt,
- underskottet bör fördelas på samtliga avgiftsskyldiga, inte enbart på dem som redan finns i systemet,

- årsavgiften bör differentieras efter mängd eller få ett tak per producent, och minskad nedskräpning bör kunna ge lägre avgifter,
- frågan om retroaktivitet bör klarläggas före beslut och regleras i tydliga övergångsbestämmelser,
- konsekvensutredningen bör väga in de skyldigheter som retursystemen redan har enligt svensk rätt och EU:s förpackningsförordning.

Med anledning av Naturvårdsverkets redovisning i avsnitt 3 anser vi att undantaget från produktavgift för små plastflaskor bör behållas och att det i dag saknas grund för att införa produktavgift på pantburkar. Effekten av panthöjningen 2025 bör först utvärderas.

FÖRSLAGET OM HÖJDA ÅRSAVGIFTER (16–18 §§)

Förslaget innebär att årsavgifterna mer än tredubblas för de flesta kategorier, bara tre år efter förra höjningen. För plastflaskor för dryck under 0,6 liter innebär förslaget att varje producent betalar 3 200 kronor mer per år, en ökning med cirka 178 procent till 5 000 kronor.

Med de 144 producenter som Naturvårdsverket redovisar blir höjningen för kategorin sammanlagt 460 800 kronor. Kategorin står alltså för drygt en tiondel av förslagets samlade avgiftsökning, som uppgår till 4,3 miljoner kronor. Enligt skräpmätningen 2025 utgör dessa flaskor 0,056 procent av skräpet.

Fördelningen mellan produktkategorierna behöver motiveras

Årsavgiften ska finansiera Naturvårdsverkets handläggning, administration, skräpmätningar och konsumentinformation, medan produktavgiften ersätter kommunerna. Låg förekomst i skräpet gör därför inte i sig en årsavgift felaktig. Men skrivelsen förklarar inte varför en viss kategori ska bära en viss del av de gemensamma kostnaderna, eller varför höjningarna skiljer sig mellan kategorierna. Flaskorna är sällsynta i skräpet, och branschen gör redan stora insatser genom pantsystemet. Vi anser därför att höjningen för små plastflaskor saknar tillräcklig motivering.

Kostnaderna beräknas till drygt 6,3–6,8 miljoner kronor per år, fördelade på knappt 700 årsavgifter. Vi föreslår att Ekonomistyrningsverket granskar kostnadsunderlaget och att Naturvårdsverket redovisar hur kostnaderna fördelas per produktkategori.

Tillsyn före kraftiga höjningar

Naturvårdsverket bedömer själv att antalet producenter kan öka kraftigt genom vägledning och tillsyn 2026–2027. Skrivelsen redovisar dock bara hur många producenter som har rapporterat, 448 för 2024, och inte hur många som borde ha gjort det. Vi vill att myndigheten uppskattar hur många avgiftsskyldiga som saknas, beskriver vilka tillsynsinsatser som planeras och prövar att stämma av registret mot andra producentregister.

Tillsynen bör ge effekt innan avgiften höjs kraftigt. Annars får de som följer reglerna bära kostnader som borde ha delats av fler, och konkurrensen snedvrids till förmån för dem som står utanför systemet.

Underskottet bör delas av alla avgiftsskyldiga

Vi ifrågasätter inte att producenterna ska stå för systemets kostnader. Enligt Naturvårdsverket uppgick det ackumulerade underskottet dock till 8,3 miljoner kronor redan vid utgången av 2024, främst för att antalet anmälda producenter överskattades. Underskottet bör fördelas på samtliga avgiftsskyldiga producenter och inte bara av de företag som redan har anmält sig och betalar. Det talar för att tillsynen får verka innan underskottet tas igen.

Avgiften bör differentieras och belöna förbättringar

Årsavgiften är densamma för en producent som släpper ut färre än 1 000 förpackningar som för en som släpper ut hundratals miljoner. Över 65 procent av producenterna släpper ut färre än en miljon produkter, och för ett småbryggeri är 5 000–10 000 kronor per kategori en betydande kostnad. Naturvårdsverket öppnar själv för en differentiering. Vi anser att den bör utredas, till exempel som mängdbaserade avgiftsklasser eller ett tak per producent.

Avgiftssystemet bör också belöna den som minskar nedskräpningen. En kategori som visar mätbart minskad nedskräpning bör kunna få det återspeglat i framtida avgifter, i den mån avgiften är avsedd att täcka de kostnader som påverkas. Det kräver tydliga kriterier för när en kategori ska omfattas och hur stort kostnadsansvar den ska ha. Sådana kriterier saknas i dag, vilket Naturvårdsverket också konstaterar.

Retroaktivitet och övergångsbestämmelser

Årsavgiften för 2027 grundas på vad producenten släppte ut under 2026. Naturvårdsverket ser en risk att höjningen därför strider mot förbudet mot retroaktiva avgifter och lämnar frågan till regeringen. Vi anser att frågan måste klarläggas innan beslut fattas.

Övergångsbestämmelserna bör tydligt ange från vilket avgiftsår de nya nivåerna gäller och vilket års utsläppta mängder de grundas på. Producenterna behöver kunna planera i god tid.

Retursystemen har redan förebyggande skyldigheter

Redan i dag är retursystemen skyldiga att utan kostnad ställa ut insamlingskärl för pantflaskor och pantburkar där det uppstår mycket förpackningsavfall på platser där kommunen har renhållningsansvar (5 kap. 14 § förpackningsförordningen, SFS 2022:1274). EU:s förpackningsförordning (EU) 2025/40 kräver dessutom att producentansvarssystem och retursystem avsätter en del av sin budget till förebyggande åtgärder (artikel 51.3).

Konsekvensutredningen bör därför redovisa helheten, det vill säga vad producenterna redan betalar för insamling, uppstädning och förebyggande arbete. Gränserna mellan dessa kostnader behöver vara tydliga, så att samma insats inte finansieras två gånger.

KOMMENTAR TILL REDOVISNINGEN I AVSNITT 3 OCH 4

Avsnitt 3 och 4 innehåller inga författningsförslag. Vi vill ändå kommentera redovisningen av produkter i skräpmätningen, där bland annat pantburkar och stora plastflaskor nämns.

Pantsystemet och panthöjningen

Burkar och PET-flaskor ingår i ett branschfinansierat pantsystem där 88,2 procent av burkarna och 86,3 procent av PET-flaskorna återvanns 2024. I skräpmätningen 2025 svarar pantburkar för 0,39 procent av skräpet och stora plastflaskor för 0,02 procent. Att förpackningarna förekommer räcker enligt vår mening inte som grund för att avgiftsbelägga dem.

Förpackningar med högre pant har sålts sedan september 2025. Den högre panten väntas öka insamlingen och kan minska nedskräpningen, men effekten behöver följas i kommande skräpmätningar innan den går att bedöma. Vi anser därför att undantaget från produktavgift för plastflaskor under 0,6 liter bör behållas, och att det i dag saknas grund för att införa produktavgift på pantburkar.

Skräpmätningens kategorier

Skräpmätningen behöver skilja bättre mellan olika dryckesförpackningar. Plastflaskor delas i dag inte upp efter om de har svensk pant eller inte, och det framgår inte hur kategorin pantburk har avgränsats mot utländska burkar utan svensk pant. Vi föreslår att mätkategorierna delas upp i förpackningar med svensk pant och övriga.

Kategorin andra dryckesbehållare än plastflaskor under 0,6 liter behöver också definieras tydligare. Det bör framgå vilka förpackningstyper den omfattar och var gränsen går mot övriga kategorier. Resultaten bör redovisas både i antal och som andel, tillsammans med osäkerheter, eftersom en andel kan förändras bara för att annat skräp ökar eller minskar.

Utvidgning kräver ett eget förslag

Om regeringen överväger att utvidga avgiftsskyldigheten bör det ske genom ett eget författningsförslag med konsekvensutredning och remiss, där pantsystemets effekter och EU:s förpackningsförordning beaktas. Det bör inte ske genom en vidgad tolkning av befintliga produktkategorier.

AVSLUTNING

Sveriges Bryggerier står bakom målet att minska nedskräpningen och bidrar till det genom pantsystemet och returglassystemet. Vi ser fram emot ett avgiftssystem

som är förutsebart, proportionerligt och som tar hänsyn till branschens egna, väl fungerande åtgärder. Vi deltar gärna i en dialog om hur bättre producentuppgifter och skräpmätningar kan ge en rättvisare kostnadsfördelning.

För Sveriges Bryggerier

Katja Werner,

Ansvarig för Public Affairs och kommunikation