



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

Departementets diarienummer:
KN2026/01451

Stockholm 2026-10-13

Remissvar från Håll Sverige Rent

Remissvar över delredovisningen "Naturvårdsverkets översyn 2025 av förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter"

Håll Sverige Rent tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets översyn 2025 av förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter (diarienummer KN2026/01451).

Förordningen utgör ett centralt verktyg för att genomföra EU:s engångsplastdirektiv (EU 2019/904) och för att upprätthålla den grundläggande principen om att förorenaren betalar. Syftet är att minska nedskräpnings negativa miljöpåverkan genom att lägga det ekonomiska ansvaret för uppstädning, hantering och konsumentinformation på de producenter som sätter skräpgenererande produkter på marknaden.

Håll Sverige Rent tillstyrker förslaget att höja årsavgifterna så att Naturvårdsverket kan finansiera sina uppgifter inom avgiftssystemet. Översynen visar samtidigt att flera produkter som ofta förekommer i nedskräpningen fortfarande står utanför den rörliga produktavgiften. Vi anser därför att regeringen bör gå vidare med en utredning om avgiftsskyldighet för fler tydligt avgränsade produktgrupper, med portionssnus som främsta prioritet. Regeringen behöver också skyndsamt klargöra hur kostnader för transport och behandling av uppstädat skräp ska ersättas.

Justering av årsavgifter

Övergripande ställningstagande till avgiftshöjningarna

Håll Sverige Rent tillstyrker Naturvårdsverkets förslag om höjda årsavgifter. Enligt förordningen ska årsavgifterna bland annat täcka Naturvårdsverkets kostnader för att

administrera nedskräpningsavgifterna, betala ut ersättning till kommunerna och genomföra den nationella skräpmätningen. Naturvårdsverkets redovisning visar att de nuvarande avgifterna inte räcker för detta.

Det är viktigt att avgifterna sätts på en nivå som gör att de producenter som omfattas av förordningen också finansierar systemet på det sätt som är avsett. Naturvårdsverket måste kunna utföra sina uppgifter så att kommunerna får den ersättning de har rätt till även under den tid det tar att nå full kostnadstäckning. Ett underskott i avgiftssystemet får inte leda till att arbetet mot nedskräpning försenas.

Årsavgiften för tobaksvaror med filter

Håll Sverige Rent delar inte Naturvårdsverkets bedömning att årsavgiften för tobaksvaror med filter ska höjas i lägre procentuell omfattning än övriga produktkategorier.

Myndigheten motiverar skillnaden med att det finns få producenter i denna kategori och att en större höjning skulle bli oproportionerlig. Vi anser dock att bedömningen också behöver ta hänsyn till hur mycket arbete respektive produktkategori faktiskt har krävt av myndigheten.

Håll Sverige Rent har noga följt överklagandena från producenterna och vår bild är att frågor som rör tobaksvaror med filter har krävt omfattande handläggning.

Naturvårdsverkets tabell 2a visar att hantering av överklaganden och arbetet med att ta fram produktavgiften utgör betydande delar av myndighetens personalkostnader.

Tabellen visar däremot inte hur dessa kostnader fördelar sig mellan produktkategorierna.

Vi anser därför att Naturvårdsverket bör redovisa om tobaksvaror med filter har krävt mer handläggning än andra produktkategorier och, om så är fallet, beakta detta när årsavgiften bestäms. Utan en sådan redovisning är det svårt att bedöma om den föreslagna lägre uppräkningsen är motiverad.

Justering av årsavgift för tunna plastbärkassar

Håll Sverige Rent tillstyrker förslaget att flytta tunna plastbärkassar från avgiftsklassen 1 800 kr till 10 000 kr från och med år 2027. Eftersom den tidigare plastpåseskatten har avskaffats och förekomsten av tunna plastbärkassar i de nationella skräpmätningarna ligger i samma storleksordning som för övriga produkter i den högre avgiftsklassen, är en sådan uppflyttning välmotiverad.

Produkter som bör omfattas av avgiftsskyldigheten

Håll Sverige Rent anser att det ekonomiska ansvaret bör utvidgas till fler produktkategorier enligt de grönmarkerade kategorierna i Naturvårdsverkets tabell 9. Håll Sverige Rent kan bekräfta att dessa produkter också blir skräp på stränder enligt den nationella övervakningen som Håll Sverige Rent utför på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.

Enligt vår uppfattning bör den grundläggande principen vara att de produkter som orsakar nedskräpning och därmed städkostnader för kommunerna även ska bidra till finansieringen av dessa kostnader. Att undanta vissa skräpgenererande produktkategorier från avgiftsskyldigheten innebär att kostnaderna i stället bärs av skattebetalarna.

Nedskräpningsavgifterna infördes som en del av genomförandet av EU:s engångsplastdirektiv. Direktivet syftar till att minska vissa plastprodukters påverkan på miljön, och det är viktigt att avgiftssystemet fortsätter att bidra till detta. En utvidgning till andra material behöver därför utformas så att den inte motverkar övergången från engångsplast till mer hållbara alternativ.

Håll Sverige Rent anser samtidigt att principen om att förorenaren betalar bör tillämpas bredare på nedskräpning. När en produkt blir skräp uppstår kostnader för samhället, oavsett vilket material produkten är gjord av. Det är rimligt att de som sätter sådana produkter på marknaden bidrar till kostnaderna och att kommunerna får ersättning för arbetet med att städa upp och hantera skräpet, i stället för att kostnaderna stannar hos kommunerna och skattebetalarna.

Naturvårdsverkets mätning visar att flera av de produkter som står utanför dagens avgiftssystem ofta förekommer i nedskräpningen. Håll Sverige Rent anser därför att regeringen skyndsamt bör utreda hur producenternas kostnadsansvar kan utvidgas till fler tydligt avgränsade produktgrupper. Portionssnus bör prioriteras, eftersom det är en av de vanligaste skräpkategorierna. Använda prillor innehåller dessutom nikotin och andra miljöskadliga ämnen för vattenlevande organismer. Nikotin kan också orsaka allvarlig förgiftning hos hundar som äter dem.

Särskilt angående snus

Håll Sverige Rent anser att portionssnus bör inkluderas i förordningen så snart som möjligt.

Portionssnus (här ingår både vitt och brunt snus) utgjorde 22,86 procent av alla uppmätta föremål 2025 och var därmed den näst vanligaste skräpkategorin efter fimpar. Det är orimligt att produkter som står för en så stor del av nedskräpningen inte omfattas av producentansvar. Håll Sverige Rent anser att regeringen skyndsamt bör utreda hur producenter av portionssnus kan ges ansvar för kostnaderna som denna nedskräpning orsakar.

Det finns dessutom ett starkt stöd för att avgiftsbelägga snus hos de som själva snusar. En Novusundersökning genomförd på uppdrag av Håll Sverige Rent juni 2026 visar att en klar majoritet – 66 % – av snusarna anser att snusproducenter ska ta sitt ansvar och vara med och betala för städningen av skräpet, på samma sätt som cigarettproducenter gör.

Införande av rörlig produktavgift för tunna plastbärkassar och pantflaskor

Håll Sverige Rent anser att även tunna plastbärkassar och plastflaskor för dryck (mindre än 0,6 liter) ska omfattas av den rörliga produktavgiften.

Enligt gällande förordning betalar producenter av dessa kategorier endast den fasta årsavgiften och är undantagna från den rörliga produktavgiften. Trots att plastflaskor ingår i ett etablerat retursystem med pant och att plastbärkassar tidigare omfattades av plastpåseskatt, visar de nationella skräpmätningarna att båda produktkategorierna alltså förekommer i nedskräpningen ute i samhället. Det är nödvändigt att belägga även dessa kategorier med rörlig produktavgift för att garantera att avgiftssystemet blir rättvist.

Kommunernas kostnader och fördelning

Håll Sverige Rent ser positivt på att kommunernas rapportering har förbättrats och att kostnadsbilden därmed blivit mer heltäckande. Naturvårdsverket pekar på att kostnadsökningen på totalt 46 % mellan 2022 och 2024 främst beror på en ökad rapporteringsgrad samt på att myndighetens beräkningsmodell har vidareutvecklats.

Samtidigt ser vi en problematik i hur kostnadsunderlaget hanteras. För kostnadsåret 2024 rapporterade Sveriges kommuner in totalt 520,3 miljoner kronor i utgifter fördelade på "Uppstädning", "Administration och planering", "Informationsspridning" och "Insamling och rapportering". Dessa kostnader justeras sedan ner genom en beräkningsmodell som anger förväntad kostnad för respektive kommun, baserat på ett antal bakgrundsvariabler. Naturvårdsverkets beräkningsmodell skär ensidigt ner

kostnaderna för kommuner som ligger över modellens beräknade förväntade värde – baserat på bakgrundsfaktorer som inte nödvändigtvis avspeglar den faktiska nedskräpningen på plats.

Genom Naturvårdsverkets ersättningstak för insamling och rapportering (40 000 kr per kommun) och efter justering i beräkningsmodellen skars 92,5 miljoner kronor bort, vilket sänkte det godkända underlaget till 427,8 miljoner kronor. Genom att cirka 92,5 miljoner kronor i faktiska kommunala kostnader rensats bort blir totalkostnaden i täljaren för avgiftsberäkningen för låg.

Eftersom produktavgiften per enhet beräknas utifrån denna underdimensionerade kostnadsbas i täljaren, blir de föreslagna öresavgifterna per produkt för låga. Kommunerna får därmed inte full ersättning för de faktiska renhållningsutgifter som de avgiftsbelagda engångsplastprodukterna orsakade under 2024, vilket bryter mot direktivets krav på full kostnadstäckning.

Håll Sverige Rent befarar dessutom att kommunernas verkliga kostnader för nedskräpningshantering är avsevärt högre än vad som framgår av den inrapporterade statistiken. Genom vårt omfattande nätverk av medlemskommuner och kontinuerlig dialog med kommuner tar Håll Sverige Rent emot ett stort antal frågor kring hur kostnaderna ska redovisas. Från dessa kontakter framgår det tydligt att många kommuner upplever betydande svårigheter med att tolka vilka kostnader som omfattas, hur dessa ska beräknas och hur avgränsningar ska göras i den praktiska verksamheten.

I många fall har kommunerna ännu inte haft möjlighet att få anpassade uppföljningsrutiner och mätsystem på plats. Den höga administrativa tröskeln och osäkerheten kring beräkningsmodellerna gör att kommuner i vissa fall anger 0 kronor för specifika poster, helt enkelt för att de saknar underlag för att uppskatta beloppet. Vid en granskning av det underlag som kommunerna skickat in till Naturvårdsverket bekräftas bristen på mätverktyg av kommunernas egna kommentarer där de som förklaring till noll-rapportering exempelvis anger att de "idag inte har något bra sätt att verifiera kostnaderna för denna typ av renhållning" eller kort konstaterar att "data saknas".

Det är därför helt avgörande att Naturvårdsverket fortsätter att ge kommunerna god vägledning och säkerställer att beräkningsmodellen utvecklas så att alla kommuner får den faktiska ersättning de är berättigade till.

Ersättning för transport och behandling

Kostnader för transport och behandling ingår för närvarande inte i det ersättningsgrundande underlaget. Denna kostnadspost togs bort ur förordningen 2024 i väntan på att regeringen skulle utreda beräkningsgrunderna. Trots att Naturvårdsverket överlämnade sitt förslag till Klimat- och näringslivsdepartementet i oktober 2024 har de regler som behövs ännu inte beslutats.

Håll Sverige Rent understryker att det är mycket brådskande att regler och modeller för ersättning av transport- och behandlingskostnader kommer på plats. Naturvårdsverket konstaterar själva att kommunernas fastställda kostnader förväntas öka markant det år då ersättning för transport och behandling börjar utgå.

Den totala kostnad som kommunerna rapporterade in 2025 avseende nedskräpning under 2024 uppgick till drygt 570 miljoner kronor, varav cirka 50 miljoner kronor utgjorde kostnader för transport och behandling. Dessa belopp avser kommunernas rapporterade bruttokostnader och alltså inte de lägre kostnader som Naturvårdsverket fastställer som grund för producenternas avgifter.

Om principen om retroaktivitetsförbud anses innebära att historiska transport- och behandlingskostnader inte kan ersättas i efterhand, drabbas kommunerna och skattebetalarna av betydande ekonomiska förluster.

Att undanta transport och behandling står i direkt strid med EU:s engångsplastdirektiv (2019/904/EU) och den bärande principen om att förorenaren betalar, där det fastställs att producenter ska ge full kostnadstäckning för såväl städning som efterföljande transport och behandling – en brist som Håll Sverige Rent också har anmält till EU-kommissionen. Regeringen behöver därför skyndsamt klargöra hur dessa kostnader ska hanteras.

På en direkt fråga från Håll Sverige Rent till Klimat- och näringslivsdepartementet om tidsplanen för ärendet svarar departementet att de avvaktar avgöranden i mål som gäller producenternas överklaganden av nedskräpningsavgifterna, och att de därför i nuläget inte kan lämna något besked om när ett beslut väntas.

Att de rättsliga avgörandena gällande producenternas överklaganden har dragit ut på tiden fördröjer regeringens beslut om ersättning för transport och behandling, vilket i sin tur förhindrar kommunerna från att erhålla den kostnadstäckning de har rätt till. Om retroaktivitetsförbudet anses gälla skapas i praktiken ett olyckligt ekonomiskt incitament för producenter att överklaga och förhåla processerna, då de därmed undgår ersättningsansvar under de år rättsprövningen pågår. Det har nu gått två år sedan

regeringen mottog utredningen om beräkningsmodeller för transport och behandling, och ett år sedan produktavgifterna överklagades till mark- och miljödomstolen.

Det är osäkert hur länge domstolsprocessen kommer att pågå – Naturvårdsverket gör i sitt budgetunderlag bedömningen att domslut meddelas först under 2027 – och regeringen behöver därför säkerställa och proaktivt besluta att kommunerna inte lämnas med skräpnotan under tiden.

Synpunkter gällande frivillig rapportering av transport och behandling

Håll Sverige Rent vill uppmärksamma att Naturvårdsverket inför kommunernas kostnadsrapportering för 2025 anger att redovisningen av transport- och behandlingskostnader är frivillig, då dessa kostnader för närvarande inte ingår i det ersättningsgrundande underlaget.

En frivillig rapportering gör det svårt att få en samlad och transparent bild av kommunernas faktiska totalkostnader för nedskräpningen. Ett särskilt allvarligt bekymmer är att den enskilda kommunen helt förlorar möjligheten till retroaktiv ersättning om de väljer att inte rapportera in sina kostnader. Skulle regeringen eller domstol framöver besluta om retroaktiv kompensation finns det inget inrapporterat underlag att utgå ifrån, vilket innebär att kommunen definitivt blir utan ersättning.

Håll Sverige Rent ser därför gärna att Naturvårdsverket tydligt uppmuntrar och underlättar för kommunerna att fortsätta rapportera samtliga led i städkedjan. En fullständig och kontinuerlig statistik över de faktiska totalkostnaderna kan både fungera som beslutsunderlag inför det fortsatta arbetet med att återinföra ersättningen och möjliggöra kommunernas rätt till framtida ersättning för utfört arbete.

Vänliga hälsningar



Josefin Carling, VD Håll Sverige Rent