

Datum
2026-04-30

PM

Utvärdering av kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall

1 Bakgrund

Naturvårdsverket har beslutat om ersättningsnivåer till kommuner för insamlingen av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar genom Naturvårdsverkets föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar, NFS 2023:14. Naturvårdsverket har sett skäl att kommunernas ersättning i vissa delar analyseras, utvärderas, utreds och vid behov kompletteras och/eller justeras. I föreliggande PM presenteras resultatet av genomförd utvärdering inklusive utredningar.

I utvärderingen har ingått att ta fram förslag på justeringar eller kompletteringar av modellen för kommunernas ersättning och som gör modellen mer träffsäker.

Utvärderingen har genomförts av Miljö & Avfallsbyrån. I arbetet med utvärderingen har en referensgrupp bestående av kommuner med olika förutsättningar och Avfall Sverige medverkat. Under arbetets gång har även avstämningar gjorts med de två producentansvarsorganisationerna (PRO:erna) Näringslivets Producentansvar (NPA) och TMR.

I april 2026, efter att detta PM ursprungligen daterat januari 2026 levererades, har kapitel 7.2 om uppdatering av Naturvårdsverkets modell för indexjustering förtydligats något och kapitel 7.3 om indexjustering inför publicering av nya föreskrifter tillkommit.

2 Fokusområden och avgränsningar

2.1 Fokusområden

Utvärderingen har omfattat följande fokusområden, där det har bedömts finnas särskilda behov av översyn av ersättningen utifrån exempelvis förutsättningar för kostnadstäckning eller hur modellen är konstruerad:

- Omlastning av förpackningsavfall (Bilaga 1)
- Insamling av förpackningsavfall vid återvinningscentraler (ÅVC:er) (Bilaga 2)
- Fastighetsnära insamling (FNI) från fritidsboende i småhus (Bilaga 3)
- Insamling av skrymmande förpackningsavfall från lättillgängliga insamlingsplatser (LIP:ar) (Bilaga 4)
- Insamling av förpackningsavfall från småhus med gemensamhetslösning (Bilaga 5)
- Insamling av förpackningsavfall från öar utan broförbindelse (Bilaga 6)
- Insamling av förpackningsavfall i områden med hög befolkningstäthet (Bilaga 7)

Härutöver har även behov uppstått av att utreda ersättningar till följd av ändringar i avfallslagstiftningen under hösten 2025. Dessa ändringar avser insamling av förpackningsavfall vid upphämtningsplatser som inte är fastighetsnära samt vid återkommande temporära mottagningsplatser. Kostnader och ersättningar för denna insamling har därför belysts översiktligt (Bilaga 8).

Bakgrund och förutsättningar för val av områden som omfattas av denna utvärdering beskrivs närmare i bilagor till detta PM.

2.2 Avgränsningar

Följande områden och förutsättningar omfattas inte av utvärderingen:

- **Ersättning för FNI från permanentboende hushåll i småhus och flerbostadshus**
Det har inte bedömts vara meningsfullt att utvärdera denna ersättning innan FNI är fullt utbyggt i hela landet, eftersom tillräckligt stort dataunderlag avseende kostnadseffektiv FNI i kommuner med olika förutsättningar saknas.

- **Ersättning för insamling vid nuvarande lättillgängliga insamlingsplatser (återvinningsstationer)**
Detta är en ersättning som i princip alla kommuner får. När justeringar och/eller kompletteringar av ersättningen som denna utvärdering baseras på kommer att börja gälla kommer återvinningsstationerna att ha ersatts med LIP:ar med en annan funktion (där enbart insamling av skrymmande pappers- och plastförpackningar kommer att omfattas), vilket ändrar förutsättningarna och därmed kostnaderna för denna del av insamlingsystemet.
I utvärderingen har kostnader och ersättning för nuvarande återvinningsstationer utvärderats översiktligt men något förslag till ändrad ersättning för återvinningsstationer med nuvarande funktion har inte tagits fram.
- **Ersättning för information**
Ersättning för information är en mycket liten del av den totala ersättningen. Det har därför inte funnits motiv till att prioritera utvärdering av denna ersättning med hänsyn till projektets tids- och budgetramar.
- **Inverkan på insamlingskostnaderna vid vinterförhållanden**
Hur vinterförhållanden med mycket snö, halka och låga temperaturer inverkar på insamlingskostnaderna har inte utvärderats. Detta är en viktig fråga men har bedömts vara svårt att hantera inom tids- och budgetramarna för utvärderingen. Det bedöms vara osäkert om det kommer att finnas underlag som kan användas för att analysera hur vinterförhållanden inverkar på kostnaderna för insamling av förpackningar.
- **Kommungruppsgruppsindelningen**
Kommungruppsindelningen är en väsentlig grund för nuvarande ersättningsnivåer men är inte möjlig att utvärdera innan system med FNI och LIP:ar för skrymmande förpackningar är fullt utbyggt i hela landet.
- **Andra delar av ersättningsmodellen**
Andra delar av ersättningsmodellen som inte heller omfattas av utvärderingen är tonersättningen och extra ersättning vid låg befolkningstäthet. Naturvårdsverket har i detta skede inte sett någon anledning att utvärdera dessa delar av ersättningen utan har valt att fokusera på andra områden.

3 Målsättning – en mer träffsäker ersättningsmodell

Målsättningen med utvärderingen av ersättningen har varit att ta fram förslag på justeringar och kompletteringar som gör ersättningsmodellen mer träffsäker. Grundläggande för ersättningsmodellen är att den ska vara enkel att administrera. Modellen är därför generaliserad utifrån genomsnittliga kostnader för olika delar av insamlingen. Detta innebär att det finns kommuner som har kostnader som ligger såväl över som under beräknade genomsnitt, exempelvis medianvärdet av kostnaderna för FNI. Modellen kommer därför aldrig att kunna ge ersättningar som med exakt precision motsvarar varje kommuns kostnader.

En annan förutsättning i nuvarande ersättningsmodell som begränsar hur träffsäker ersättningen kan bli är att kommunerna i modellen har delats in i grupper enligt SKR:s kommungruppsindelning. Indelningen bygger på olika förutsättningar såsom kommunens befolkningsmässiga storlek, storlek på centralorten, närhet till andra orter, landsbygdsboende, pendling och turism. Flera av dessa förutsättningar är emellertid av begränsad betydelse för kostnaderna för hanteringen av avfall från hushåll. I en och samma kommungrupp kan det därför finnas kommuner som är ganska olika från avfallssynpunkt. Inom denna utvärdering har översiktliga undersökningar av hur olika förutsättningar påverkar kommunernas kostnader för förpackningsinsamling därför gjorts. En slutsats av dessa undersökningar blir att det är flera olika förutsättningar som påverkar kostnaderna, där en del inte är kända. Flera av de förslag till kompletteringar och justeringar som utvärderingen har lett fram till baseras därför på specifika förutsättningar såsom befolkningstäthet istället för på kommungruppsindelningen.

4 Metod

Utvärderingen har innefattat följande metoder:

- **Enkätundersökning.** En enkätundersökning om insamling av förpackningar genomfördes under sommaren 2025. I undersökningen ställdes frågor om lokala förutsättningar, tekniska lösningar, tjänster, organisation och kostnader för insamlingen. Undersökningen omfattade samtliga kommuner. Som komplement till enkätundersökningen ställdes följdfrågor till kommuner i specifika frågor.
- **Dialog.** Under arbetet med utvärderingen genomfördes löpande avstämningar med Naturvårdsverket, avstämningsmöten med referensgruppen och informationsmöten med

producentansvarsorganisationerna. Vid ett särskilt möte med utvalda kommuner diskuterades hög befolkningstäthet. Dialog har även förts med entreprenör angående ö-hämtning. Härutöver har enskilda kommuner kontaktats i specifika frågor.

- **Beräkningar.** En central del av utvärderingen är de beräkningar som genomfördes av kostnader och ersättningar. Beräkningarna baserades på följande underlag:
 - Uppgifter från genomförd enkätundersökning.
 - Uppgifter från Avfall Web.
 - Uppgifter från producentansvarsorganisationerna.
 - Underlag från de ursprungsberäkningar som genomfördes 2022 som en del i arbetet med framtagande av det förslag till ersättningsmodell som Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar (numera Näringslivets Producentansvar) överlämnade till Naturvårdsverket.
 - Erfarenhetsbaserade nyckeltal för olika typer av insamling, som underlag för räkneexempel.

5 Utgångspunkter för utvärderingen

5.1 Gällande lagstiftning

Avfallsförordningen och förordningen om producentansvar för förpackningar ger ramarna för ersättningen, exempelvis om ersättningen ska betalas ut per hushåll eller per insamlingsplats eller vilka förpackningsslag som ska samlas in i olika delar av insamlingssystemet.

5.2 Genomförd enkätundersökning

Svaren från genomförd enkätundersökning är ett grundläggande underlag till utvärderingen av ersättningen. Svaren innefattar uppgifter om lokala förutsättningar, tekniska lösningar, tjänster, organisation och kostnader för vissa delar av insamlingen. Uppgifter om kostnader har indexuppräknats till 2025 års nivå. Undersökningen omfattade samtliga kommuner. 167 enkätsvar inkom. Svaren representerar ca 200 kommuner, vilket ger en täckningsgrad på 70 %. De flesta av svaren var kompletta men ett visst partiellt bortfall noterades. Responsen från kommunerna var positiv.

Som komplement till enkätsvaren inhämtades uppgifter om insamling vid hög befolkningstäthet vid ett särskilt möte med ett urval kommuner och

följdfrågor om ö-hämtning ställdes till samtliga kommuner som lämnade uppgifter om kostnader för ö-hämtning i enkätundersökningen. Kontakter togs även med kommuner i andra frågor, för fördjupad förståelse om exempelvis hantering av vissa förpackningsslag på ÅVC.

Uppgifter om exempelvis mängder förpackningar satta på marknaden och omlastningsstationer har inhämtats genom kontakter med producentansvarsorganisationerna.

5.3 Uppgifter från Avfall Web

Uppgifter som kommunerna har registrerat i Avfall Web efterfrågades inte i enkätundersökningen utan hämtades istället från Avfall Web avseende 2024. Exempel på sådana uppgifter är antal hushåll, insamlade mängder och vissa typer av kostnader. Uppgifter om kostnader har indexuppräknats till 2025 års nivå.

5.4 Nuvarande ersättningsmodell

Nuvarande ersättningsmodell och bakomliggande kostnadsberäkningar har utgjort ett viktigt underlag för utvärderingen av ersättningen och har varit utgångspunkten vid framtagande av kompletteringar till ersättningsmodellen. Exempel på uppgifter från detta underlag är fördelning av kostnader för olika delar av hanteringen, prestation vid insamling i olika typer av bebyggelse, bebyggelsestruktur i olika kommuner och kostnader för specifika delar av hanteringen vilka har indexuppräknats till 2025 års nivå.

Ersättningsmodellen bygger på ett förslag som togs fram 2022 i samverkan mellan Avfall Sverige och PRO:er i dialog med kommuner. Modellen har därefter kompletterats under 2023 och 2024 med ersättning för FNI från fritidsboende i flerbostadshus, insamling via ÅVC och information samt extra ersättning vid låg befolkningstäthet och indexuppräkning.

En viktig del av arbetet med framtagande av ersättningsmodellen var att enas om ett antal grundprinciper som modellen skulle bygga på. Dessa grundprinciper var en förutsättning för att parterna skulle kunna komma överens om ett gemensamt förslag till ersättningsmodell och har därför utgjort grund för de förslag till justeringar och kompletteringar av ersättningen som utvärderingen har lett fram till. De viktigaste grundprinciperna är i korthet:

- Kostnadseffektivitet. De insamlingslösningar som ersätts ska vara kostnadseffektiva. Detta innebär bl.a. fullt utbyggd FNI, dimensionering enligt Avfall Sveriges rekommendationer och ruttplanering med fullbelagda insamlingsfordon.

- Teknikneutralitet. Ersättningsmodellen ska inte ta hänsyn till teknisk lösning. Detta förutsätter tekniska lösningar som är anpassade för insamling av samtliga förpackningsfraktioner fastighetsnära i enlighet med gällande lagstiftning, inklusive att samtliga förpackningsfraktioner som ska hämtas fastighetsnära hämtas från samma plats.
- Kostnadsposter vid FNI och LIP. Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för administration, behållare, insamling, omlastning, information och införande. Ersättningen för LIP ska även täcka kostnaderna för mark, iordningställande av ytor, snöröjning och städning. Kostnaderna för mark, avfallsutrymmen, installation av avfallsanordningar såsom underjordsbehållare, snöröjning och städning vid FNI ska inte täckas av ersättningen.
- Fördelningsnycklar. Till grund för fördelning av kostnader mellan kommun och producenter har särskilda fördelningsnycklar tagits fram. Kostnader för FNI och LIP behöver även fördelas mellan förpackningsfraktioner. Det betyder exempelvis att kostnaderna för FNI behöver fördelas mellan samtliga förpackningsfraktioner och i förekommande fall mat- och restavfall för att ersättningsmodellen ska fungera på avsett sätt.
- Rörlig och fast ersättning. En del av den totala ersättningen ska vara rörlig och en del ska vara fast, i syfte att skapa incitament för utbyggnad av FNI och att etablera LIP:ar och samtidigt ge förutsägbarhet för kommuner och producentorganisationer.

Grundprinciperna för nuvarande ersättningsmodell har inte utvärderats, eftersom målsättningen med utvärderingen av ersättningen inte har varit att ta fram någon ny typ av ersättningsmodell. Samma grundprinciper som ligger till grund för ursprungsberäkningarna ligger även till grund för beräkningar och förslag inom denna utvärdering.

6 Förslag i korthet

Nedan presenteras en sammanställning över de förslag till justeringar eller kompletteringar av nuvarande ersättning som utvärderingen av ersättningen har resulterat i. Bakgrund och motiv till förslagen och hur dessa har tagits fram beskrivs i bilagor till detta PM. Samtliga föreslagna ersättningar avser 2025 års kostnadsnivå.

6.1 Omlastning

Ersättning för omlastning ingår i dagens ersättningsmodell och kan anses utgöra en del av den rörliga tonersättningen. Ersättning för omlastning har därmed ingen egen rad i föreskrifterna om ersättning för förpackningsinsamlingen. För att göra ersättningen för omlastning mer transparent föreslås den del av ersättningen som avser omlastning brytas ut ur tonersättningen och redovisas separat i ersättningsmodellen. Det innebär att ersättningen per ton insamlat förpackningsavfall behöver sänkas motsvarande den del av ersättningen per ton i nuvarande ersättningsmodell som avser omlastning och som efter indexuppräknings till 2025 års nivå uppgår till 177 kr/ton.

Eftersom den nuvarande rörliga ersättningen per ton insamlade förpackningar för de flesta kommuner beräknas vara otillräcklig för att täcka kostnaderna föreslås ersättningen för omlastning höjas.

Utöver en rörlig ersättning som avser täcka rörliga kostnader för omlastning föreslås därför även en fast ersättning per kommun tillkomma och som avser täcka fasta kostnader. Ersättningen för omlastning baseras på beräknade genomsnittliga totala kostnader för omlastning på nationell nivå och beräknade rörliga kostnader. Kostnaderna är i hög grad lokalt betingade och det bedöms därför inte vara meningsfullt att differentiera ersättningen med hänsyn till kommungrupp.

För omlastning föreslås följande ersättning:

- Fast ersättning motsvarande 220 000 kr/år och kommun.
- Rörlig ersättning motsvarande 150 kr/ton.

Föreslagen ersättning för omlastning av förpackningsavfall beräknas på nationell nivå innebära en ökning av ersättningen med ca 45 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för omlastning finns i bilaga om omlastning.

6.2 Stationära återvinningscentraler (ÅVC:er)

I nuvarande föreskrifter om ersättning får kommuner en fast ersättning för en ÅVC. Ersättningen är den samma som för en LIP. Därutöver utgår en fast ersättning för hantering av träförpackningar och förpackningar av övrigt material. Tonersättning tillkommer förutom för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial där det inte utgår tonersättning.

På en återvinningscentral ska kommuner samla in förpackningsavfall av samtliga material, såväl skrymmande som icke skrymmande.

Ett förslag till ändrad ersättning för insamling av förpackningsavfall på ÅVC har tagits fram baserat på kommunernas nuvarande kostnader för insamling av avfall på ÅVC, att flera förpackningsslag som förekommer i små mängder i huvudsak hanteras tillsammans med annat kommunalt avfall av samma materialslag (främst trä och övrigt förpackningsmaterial av textil och keramik).

För ersättning för insamling av förpackningar på ÅVC föreslås följande ersättning:

- Rörlig ersättning per ton utgår på motsvarande sätt som i nuvarande ersättningsmodell med anpassning för separat redovisning av ersättningen för omlastning enligt bilaga om omlastning. Den rörliga ersättningen för pappersförpackningar bedöms täcka kostnaden per ton för hantering av wellpapp. På motsvarande sätt bedöms även den rörliga ersättningen för plastförpackningar i förekommande fall täcka kostnaden per ton för separat hantering av plastförpackningar i form av t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm.
- En fast ersättning per ÅVC för insamling av glas- och metallförpackningar, träförpackningar samt förpackningar av keramik och textil på 18 000 kr/ÅVC och år.
 - Av denna fasta ersättning avser 16 000 kr/ÅVC och år insamling av glas- och metallförpackningar.
 - 2 000 kr/ÅVC och år av den fasta ersättningen avser insamling av träförpackningar samt förpackningar av keramik och textil. Denna del av den fasta ersättningen bedöms kunna täcka kostnaderna för hantering av flöden av trä-, textil- och keramikförpackningar som samlas in tillsammans med övriga flöden av samma material på ÅVC. Hanteringen av dessa flöden avser exempelvis behandling tillsammans med övrigt avfall av samma materialslag och eventuella anpassningar på ÅVC:n.

- Nuvarande ersättning för LIP som utgår för en ÅVC tas bort och istället tillkommer en ersättning för insamling av förpackningar av papper och plast i containrar motsvarande de containrar som finns på en LIP med samma ersättningsnivå som LIP, se bilaga om LIP.
- Nuvarande fast ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsavfall av textil och keramik på 49 000 kr/ÅVC och år som finns i nuvarande föreskrifter om ersättning tas bort.

Ovanstående förslag till reviderad ersättning förutsätter en överenskommelse med PRO:erna om hanteringen och att dispens enligt 3 kap. 28 § avfallsförordningen beviljas från kravet på separat insamling av förpackningsavfall av trä och övriga förpackningar av textil och keramik. Kriterierna för dispens bedöms kunna uppfyllas.

Föreslagen ändring av ersättningen för insamling av förpackningsavfall från ÅVC beräknas på nationell nivå innebära en minskning med ca 18 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för insamling på stationära insamlingsplatser (återvinningscentraler) finns i bilaga om återvinningscentraler.

6.3 Fastighetsnära insamling (FNI) från fritidsboende i småhus

Den fasta ersättningen för FNI av förpackningsavfall från fritidsboende hushåll i småhus föreslås anpassas till kommunernas kostnader vid omfattande fritidsboende, där uppgifter från kommunerna visar att överkapacitet i fordonsparken är särskilt belastande. Kostnaderna har beräknats baserat på uppgifter om hur kommunernas kostnader för insamling av avfall från småhus påverkas av kostnaderna för insamling från fritidsboenden samt kostnadsnivåer som ligger till grund för nuvarande ersättningsmodell.

För FNI från fritidsboende hushåll i småhus föreslås extra ersättning enligt Tabell 1. Den extra ersättningen utgår från att:

- De tillkommande kostnaderna beror på hur stor andel fritidshus kommunen har i förhållande till totala antalet småhus i kommunen.
- Brytpunkten för när kommunen har tillkommande kostnader är ca 20 % fritidshus i relation till totalt antal småhus, enligt svaren i genomförd enkätundersökning.

Tabell 1 Förslag till extra ersättning för FNI från fritidsboende hushåll i småhus, kr/hushåll och år

Andel fritidsboenden med FNI av totalt antal småhus med FNI	20-40 %	40-60 %	>60 %
Extra ersättning	35	60	80

Föreslagen komplettering av ersättningen för insamling av förpackningsavfall från fritidsboende hushåll i småhus beräknas på nationell nivå innebära en ökning med 14 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för fritidsboende hushåll i småhus finns i bilaga om fritidsboende.

6.4 Insamling av skrymmande förpackningsavfall från lättillgängliga insamlingsplatser (LIP:ar)

I nuvarande ersättningsmodell utgår en fast ersättning per LIP. På en LIP ska kommuner i dagsläget samla in förpackningsavfall av papper, plast, metall, färgat glas och ofärgat glas. Tonersättning tillkommer.

Den fasta ersättningen per LIP föreslås anpassas till kommunernas nuvarande kostnader och LIP:arnas framtida funktion för insamling av främst skrymmande förpackningar, i praktiken plast- och pappersförpackningar. Beräknade mediankostnader som ligger till grund för ersättningen har därför justerats med hänsyn till att insamling av metall- och glasförpackningar vid LIP:arna inte är grund för ersättning och att plast- och pappersförpackningar som samlas in vid LIP:arna i högre grad kommer att utgöras av skrymmande förpackningar.

I Tabell 2 presenteras förslag till ny fast ersättning per LIP och år.

Tabell 2 Sammanfattning av nuvarande ersättning (median av beräknad rörlig resp. fast ersättning) samt förslag på ny fast ersättning, tkr/LIP.

Kommungrupp	Fast ersättning 2025, tkr/LIP	Förslag till ny fast ersättning, tkr/LIP
A1	94	117
A2	130	117
B3	94	101
B4	118	101
B5	130	101
C6	130	101
C7	94	101
C8	165	101
C9	153	101

I kommungrupp A1 och A2 finns de kommuner som har den högsta befolkningstätheten. I dessa kommuner är kostnaderna per LIP generellt väsentligt högre än för övriga kommuner. Därför föreslås en extra ersättning per LIP för kommuner med befolkningstäthet >500 invånare/km² på 80 000 kr/LIP och år utöver den nya fasta ersättningen per LIP enligt Tabell 2.

I takt med att LIP:arna i allt större utsträckning kommer att användas för skrymmande förpackningar och ”vanliga” förpackningar i huvudsak samlas in genom FNI kan det finnas anledning att se över nivån på den fasta ersättningen per LIP.

Föreslagen justering och komplettering av ersättningen för insamling av förpackningsavfall via LIP:ar beräknas på nationell nivå innebära en minskning med ca 5 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för insamling på LIP finns i bilaga om LIP.

6.5 Gemensamhetslösningar

I nuvarande föreskrifter om ersättning finns ingen särskild ersättning för insamling från gemensamhetslösningar. Med gemensamhetslösning avses gemensamma behållare och ytor som flera hushåll i småhus delar på, t.ex. genom en samfällighet, genom samverkan av närboende hushåll eller genom kommunens försorg.

En ny fast ersättning per hushåll i småhus föreslås införas. Ersättningen har tagits fram baserat på en kombination av uppgifter om insamling från småhus och flerbostadshus enligt de kostnadsberäkningar ligger till grund för nuvarande ersättningsmodell samt uppgifter från kommunerna om förekomsten av gemensamhetslösningar i tätort och på landsbygd i olika kommungrupper.

För insamling av förpackningar från småhus med gemensamhetslösning föreslås fast ersättning per hushåll och år enligt Tabell 3.

Tabell 3 Förslag till fast ersättning för insamling av förpackningsavfall från småhus med gemensamhetslösning, kr/hushåll och år

	A1	A2	B3	B4	B5	C6	C7	C8	C9
Permanentboende	355	305	318	674	579	467	520	1155	814
Fritidsboende	299	284	276	403	373	351	400	814	624

Kommunen föreslås ha rätt till ersättning för sina kostnader för insamling från gemensamhetslösning oavsett om insamlingen per definition sker

fastighetsnära (upp till 400 m från fastigheten till insamlingsplatsen) eller inte (mer än 400 meter från fastigheten).

Förslaget till ersättning för insamling från gemensamhetslösning förutsätter att lösningen fullt ut är en gemensamhetslösning, d.v.s. att de anslutna hushållen delar på både insamlingsplatsen och behållarna. I annat fall tillämpas samma ersättning per hushåll som vid enskild hämtning.

Förslaget till fast ersättning innebär att den totala ersättningen per hushåll i småhus med gemensamhetslösning sänks med upp till ca 50 % för permanentboende hushåll och upp till ca 40 % för fritidsboende hushåll.

Föreslagen ersättning för insamling av förpackningsavfall från hushåll i småhus med gemensamhetslösning beräknas på nationell nivå innebära en minskning av ersättningen för småhus med 40 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för småhus med gemensamhetslösningar finns i bilaga om gemensamhetslösningar. Beskrivning av ersättning för insamling som sker mer än 400 meter från fastigheten finns i bilaga om överenskomna eller beslutade upphämningsplatser och temporära mottagningsplatser.

6.6 Insamling från öar utan broförbindelse

I nuvarande föreskrifter om ersättning finns ingen särskild ersättning för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från öar utan broförbindelse. Med öar utan broförbindelse avses öar som endast är tillgängliga med båt, inte t.ex. vägfärjor som ersätter broförbindelse.

En fast extra ersättning per permanentboende och fritidsboende hushåll med ö-hämtning har tagits fram. Eftersom förutsättningar, tekniska lösningar och kostnader för insamling av avfall från öar utan broförbindelse uppvisar stora variationer mellan kommuner och insamling av förpackningar från öar i dagsläget i stort sett inte förekommer har ersättningen beräknats baserat på kostnader enligt räkneexempel.

Om en fast extra ersättning för insamling av förpackningar från öar utan broförbindelse skulle införas så skulle den för permanentboende hushåll behöva uppgå till ca 3 500 kr/hushåll och år och för fritidsboende hushåll ca 1 500 kr/hushåll och år utöver den fasta grundersättningen per hushåll.

Det bedöms vara svårt att skapa en modell för ersättning med hög träffsäkerhet, inte minst med tanke på osäkerheter kring hur insamlingen kan lösas i praktiken. Om ö-hämtning ska kunna undantas från kravet på att samtliga fraktioner ska samlas in på en och samma plats, exempelvis att mat- och restavfall samlas in på ön medan förpackningar samlas in på en gemensam insamlingsplats på fastlandet, krävs att lagstiftningen ses över.

Mot bakgrund av framtaget räkneexempel kan det också ifrågasättas om nyttan med att utöka nuvarande ö-hämtning till att även omfatta förpackningar kommer att stå i proportion till kostnaderna och om insamlingen kan leva upp till ersättningsmodellens grundprincip om kostnadseffektiv insamling.

En extra ersättning för ö-hämtning av förpackningsavfall skulle enligt räkneexemplet motsvara en ökad ersättning på ca 50 Mkr/år på nationell nivå vid fullt utbyggd FNI för permanent- och fritidsboende hushåll i småhus på öar utan broförbindelse

Mer utförlig beskrivning om insamling från öar finns i bilaga om ö-hämtning.

6.7 Insamling vid hög befolkningstäthet

Enligt nuvarande föreskrifter om ersättning utgår ingen extra ersättning till kommuner med hög befolkningstäthet. Däremot utgår en extra ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet.

6.7.1 Fastighetsnära insamling

I kommuner med hög befolkningstäthet finns flera utmärkande förutsättningar som är av betydelse för kostnaderna för FNI av förpackningar från flerbostadshus. Korta körsträckor, stort befolkningsunderlag och gynnsamma förutsättningar på insamlingsentreprenadmarknaden bidrar till en i grunden god insamlingsekonomi. Dock kan utrymmesbrist vara kostnadsdrivande men sammantaget bedöms inte en extra ersättning för FNI i kommuner med hög befolkningstäthet kunna motiveras. En förutsättning som kan bidra till en kostnadseffektiv insamling är att eventuella auktorisationssystem, i de fall dessa inte kostnadseffektiva, avvecklas. Om insamlingskostnaderna blir höga trots kostnadseffektiv insamling och fullt utbyggd FNI finns det skäl att se över ersättningen med hänsyn till hög befolkningstäthet.

6.7.2 Lättillgängliga insamlingsplatser

Kostnaderna för insamling av förpackningar vid LIP:ar riskerar att bli höga i kommuner med hög befolkningstäthet om behållarna behöver tömmas med hög frekvens beroende på svårigheter att etablera tillräckligt många LIP:ar. För kommuner med högst befolkningstäthet, vilka återfinns i kommungrupp A1 och A2, föreslås en extra ersättning per LIP enligt kapitel 6.4.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen till kommuner med hög befolkningstäthet finns i bilaga om hög befolkningstäthet.

6.8 Insamling vid uppsamlingsplatser som inte är fastighetsnära samt vid temporära mottagningsplatser

6.8.1 Insamling av förpackningsavfall vid överenskomna eller beslutade upphämningsplatser

Kostnaden för insamling av förpackningsavfall vid överenskomna eller beslutade upphämningsplatser för småhus ligger i de flesta fall på ungefär samma nivå som fastighetsnära insamling. För fastigheter med enskild hämtning har effektivisering till följd av upphämningsplatser vid t.ex. större vägar istället för vid enskilt belägna fastigheter redan beaktats i nuvarande ersättning. Kommunerna föreslås därför ersättas för insamlingen av förpackningsavfall vid upphämningsplatser med samma belopp som vid insamling som per definition är fastighetsnära.

6.8.2 Insamling av förpackningsavfall vid temporära mottagningsplatser (mobil ÅVC)

Från oktober 2025 får kommuner enligt 6 kap. 7 § förpackningsförordningen samla in förpackningsavfall av samtliga material på regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser. Sådana typer av mottagningsplatser utgörs till övervägande del av mobila lösningar t.ex. lastbilar som stannar på olika platser vid en viss tidpunkt. I nuvarande föreskrifter om ersättning finns ingen särskild ersättning för mobila återvinningscentraler (mobil ÅVC).

En ny ersättning för insamling av förpackningsavfall vid mobil ÅVC har beräknats baserat på kommunernas kostnader för mobil insamling enligt Avfall Web och ett exempel på en mobil ÅVC. Fraktionen wellpapp utgör en betydande mängd av det avfall som tas emot på en mobil återvinningscentral och blir därmed särskilt belastande men även plast, metall, färgat glas och ofärgat glas som hanteras separat blir tillsammans utrymmeskrävande. För att insamlingen vid mobil ÅVC ska vara grund för ersättning är det rimligt att den mobila återvinningscentralen är uppställd på mottagningsplatsen ett antal gånger per år i nivå med vad som kan betraktas som ett normalt antal gånger för ett hushåll att besöka en återvinningscentral per år. Det minsta antalet tillfällen (antal stopp) per plats för att insamlingen ska vara grund för ersättning föreslås vara fem.

Utöver den rörliga ersättningen per ton insamlat förpackningsavfall föreslås en fast ersättning på 20 000 kr/plats och år.

Föreslagen ersättning för insamling av förpackningsavfall vid mobila ÅVC:er beräknas på nationell nivå innebära en ökning av ersättningen med ca 11 Mkr/år.

Mer utförlig beskrivning av ersättningen för mobila återvinningscentraler finns i bilaga om överenskomna eller beslutade upphämtningsplatser och temporära mottagningsplatser.

7 Indexjustering

7.1 Avfallsindex

I Naturvårdsverkets ersättningsföreskrifter, NFS 2023:14, §6-7 regleras indexjustering av ersättningen med Avfallsindex A12:1 MD.

Avfall Sverige är ägare av Avfallsindex, som tidigare har producerats av Statistikmyndigheten SCB. Från och med den 1 januari 2026 tar SBIX Svenska Branschindex AB¹ över ansvaret för produktionen av ett tjugotal branschindex, däribland Avfallsindex.

Arbetet med att ta fram strukturer för de olika branschindexen sker i nära dialog med användarna. I samband med denna utvärdering har en avstämning gjorts med SBIX Svenska Branschindex AB.

Beräkningsgrunden för de olika branschindexen, exempelvis Avfallsindex, avses bibehållas.

De olika branschindexen kommer även fortsättningsvis finnas tillgängliga via prenumeration i Indexportalen. Via denna prenumeration finns även några transportindex inkluderade. Indexportalen är ett samarbete med Sveriges Åkeriföretag, Maskinentreprenörerna och Skogsmaskinentreprenörerna.

7.2 Uppdatering av Naturvårdsverkets modell för indexjustering

När Naturvårdsverket gör indexjustering av ersättningarna görs detta enligt en särskild modell. Denna modell kommer att behöva uppdateras utifrån de förslag till justeringar eller kompletteringar av nuvarande ersättning som utvärderingen av ersättningen har resulterat i. Följande tillkommande ersättningar kommer att behöva indexjusteras och läggas in i modellen för indexjustering:

- Extra ersättning per fritidsboende hushåll i småhus för kommuner med >20 % fritidsboenden med FNI av totalt antal småhus med FNI.
- Fast ersättning per hushåll för insamling av förpackningsavfall från småhus med gemensamhetslösning.

¹ SBIX Svenska Branschindex AB är dotterbolag till Sydsvenska Industri- och Handelskammaren.

- Extra ersättning per LIP för kommuner med befolkningstäthet >500 invånare/km².
- Fast ersättning per plats för insamling av förpackningsavfall vid regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.

Föreslagna justeringar av nivåer i befintliga ersättningar föranleder inga ändringar av modellen för indexjustering.

Tillkommande fast ersättning per kommun för omlastning föreslås inte indexjusteras, eftersom denna uteslutande avser kapitalkostnader.

Om en extra ersättning införs per permanent- och fritidsboende hushåll för FNI av förpackningsavfall från öar utan broförbindelse, föreslås inte heller denna ersättning indexjusteras. Skälen till denna rekommendation är att variationerna mellan kommunernas förutsättningar är stora, att underlaget till den framtagna ersättningen är litet och att ersättningen bygger på räkneexempel.

7.3 Indexjustering inför publicering av nya föreskrifter

Om föreslagna ersättningar beslutas kommer indexjustering att behöva göras av de ersättningar som presenteras i detta PM innan publicering i Naturvårdsverkets föreskrifter. Denna indexjustering kommer att behöva göras från 2025 års nivå till den tidpunkt från vilken ersättningarna ska gälla.

Eftersom förslaget innebär att ett flertal nya ersättningar införs, så föreslås att basmånad för indexjustering i föreskrifterna ändras från september 2023 till januari 2026, som är den tidpunkt till vilken befintliga ersättningar har indexjusterats. Det betyder att indexjustering kommer att göras av befintliga ersättningar, som redan har indexjusterats och därefter avrundats. På grund av de avrundningar som har gjorts i samband med indexjustering så kan nivåer i de nya föreskrifterna avvika något från de nivåer som skulle ha erhållits om indexjustering även fortsättningsvis hade gjorts baserat på ursprungliga, ej indexjusterade, nivåer. Effekten av detta på ersättningen som helhet är dock mycket begränsad och bedöms i praktiken handla om att enstaka ersättningar kan komma bli något eller några tiotals kronor högre eller lägre, exempelvis per ton eller per hushåll.

8 Övriga rekommendationer

I övrigt lämnas följande rekommendationer till Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet med utveckling av ersättningsmodellen:

- Översyn av kommungruppsindelningen. För att göra ersättningsmodellen ännu mer träffsäker kan det finnas skäl att se över kommungruppsindelningen. Möjligheten föreslås undersökas att identifiera förutsättningar som är mer specifika för avfallshantering som grund för ersättningen än de förutsättningar som kommungruppsindelningen bygger på.
- Översyn av ersättningsnivåerna för FNI. I dagsläget är FNI under utbyggnad. När FNI är fullt utbyggt i hela landet och det finns tillräckligt stort dataunderlag avseende kostnadseffektiv FNI föreslås att ersättningsnivåerna för FNI från småhus och flerbostadshus ses över.
- Översyn av ersättningsnivåerna för LIP. I dagsläget är FNI under utbyggnad och LIP:arna och från kommer LIP:arnas roll i förpackningsinsamlingen delvis att förändras. När FNI är fullt utbyggt i hela landet och det finns tillräckligt stort dataunderlag avseende LIP:ar som i högre utsträckning används för skrymmande förpackningar föreslås att ersättningsnivåerna för LIP ses över.
- Ersättning per insamlingsplats. Ersättningar som enligt förordningsbestämmelser ska betalas per plats kan begränsa ersättningsmodellens träffsäkerhet. Vid en eventuell översyn av förordningar kan det övervägas om regleringen av grunden för ersättningen i dessa fall skulle kunna ändras eller tas bort, i syfte att möjliggöra en mer träffsäker ersättning. Detta gäller ersättning per LIP, per ÅVC och per temporär mottagningsplats.
- Utveckling av e-tjänsten. Om ersättningen kompletteras enligt utvärderingen kommer Naturvårdsverket behöva utveckla e-tjänsten där kommuner rapporterar in uppgifter som underlag för beräkning och beslut om ersättning. E-tjänsten kommer i så fall behöva utvecklas för att hantera uppgifter om antal hushåll som är anslutna till gemensamhetslösningar, antal temporära insamlingsplatser och antal hushåll som har ö-hämtning.
- Vägledning. Naturvårdsverket bedöms behöva utveckla vägledning om LIP:ar och gemensamhetslösningar, för att tydliggöra exempelvis definitioner, servicenivå och vilka kostnader som ska ersättas av producenterna. Om det inte föreskrivs om servicenivå vid insamling

av förpackningsavfall vid temporära mottagningsplatser så rekommenderas att även detta tas upp i en vägledning.

- Ersättning för FNI som inte omfattar samtliga fraktioner. I samband med genomförd översyn av ersättningen och hantering av data från Avfall Web om kommuners insamling av förpackningsavfall har diskussioner förts om ersättningsmodellens träffsäkerhet i vidare mening. Den nuvarande ersättningsmodellen baseras på att insamlingssystemen är anpassade för FNI av samtliga förpackningsfraktioner och att samtliga förpackningsfraktioner också delar på kostnaderna. Det finns därför en risk att ersättningsmodellen med nuvarande utformning ger en ersättning som är för hög i relation till kostnaderna vid FNI om inte samtliga fraktioner samlas in fastighetsnära.

Västerås 30 april 2026

Jörgen Leander och Karin Engström, Miljö & Avfallsbyrån