

Datum
2026-01-26

Bilaga 2

Insamling av förpackningsavfall vid stationära insamlingsplatser (återvinningscentraler)

1 Bakgrund och förutsättningar

Denna bilaga berör ersättningen för insamling av förpackningsavfall vid återvinningscentraler (ÅVC). ÅVC:erna förutsätts vara helt eller delvis bemannade. I nuvarande föreskrifter om ersättning finns särskild ersättning för insamling av samtliga förpackningsmaterial på ÅVC. En del av ersättningen avser papper, plast, glas och metall. Denna ersättning betalas per ÅVC och är densamma som för insamling av dessa fraktioner på en LIP inom respektive kommungrupp och kan därför antas avse den del av hanteringen på en ÅVC som motsvarar en LIP. Även tonersättning utgår för förpackningsavfall som har samlats in på återvinningscentraler med undantag för förpackningsavfall av trä och övrigt material där det inte utgår tonersättning.

Utöver denna insamling samlas idag vanligen även skrymmande förpackningar av papper (wellpapp) och ibland plast (t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm) in i containrar, ofta placerade vid ramp, tillsammans med annat grovavfall av wellpapp och plast. Merparten av det avfall som samlas in i containrar för wellpapp kan antas utgöras av förpackningar¹ medan endast en mindre del av det avfall som samlas in i containrar för plast eller energiåtervinning kan antas utgöras av förpackningar.

I nuvarande föreskrifter om ersättning finns även en ersättning per ÅVC för insamling av träförpackningar och förpackningar av övriga materialslag såsom textil och keramik². Ersättningen är samma för alla kommungrupper. Denna ersättning bygger på ett antagande om att kommunerna skulle behöva

¹ Flyttkartonger räknas per definition inte som förpackningar.

² Enligt förpackningsförordningen ska ersättning betalas per ÅVC.

ordna en separat hantering av dessa förpackningsslag på ÅVC. Genomförd enkätundersökning visar att dessa förpackningar idag i de flesta kommuner i praktiken hanteras tillsammans med motsvarande fraktioner för återvinning i enlighet med en överenskommelse med PRO:erna.

I förordningen framgår även att alla förpackningsslag ska kunna samlas in på ÅVC, inklusive glas och metall som från 1 januari 2027 inte ska samlas in på LIP. Kostnaderna för insamling av glas- och metallförpackningar kommer från och med 2027 inte täckas av LIP-ersättningen.

Mot denna bakgrund bedöms det finnas ett behov av att revidera ersättningsmodellen för insamling av förpackningar på ÅVC.

I denna bilaga presenteras en utvärdering av nuvarande ersättning för insamling av förpackningar på ÅVC och ett förslag till reviderad ersättning under förutsättning att förpackningsavfall av trä och övriga materialslag såsom textil och keramik inte samlas in separat utan i samma flöde som annat avfall av samma materialslag. Detta är efter en överenskommelse med PRO:erna en vanlig lösning i dagsläget och som är rationell, kostnadseffektiv och miljömässigt hållbar. För att en sådan lösning utan separat insamling ska vara möjlig krävs godkänd dispens enligt 3 kap. 28 § avfallsförordningen. Förordningens kriterier för att ge dispens utifrån återvinningsresultat, miljö, god praxis för avfallsinsamling och ekonomi bedöms kunna uppfyllas.

2 Orientering om insamling av förpackningar på ÅVC

2.1 Funktion och utformning

Vanliga ”hushållsavfallsliknande” förpackningar av papper, plast, glas och metall tas vanligtvis emot på en återvinningscentral i containrar av samma typ som på en LIP. Det handlar i normalfallet om kran- eller frontlastartömda containrar.

Skrymmande förpackningar av papper tas på de flesta återvinningscentraler emot som en separat fraktion på ÅVC (wellpapp). Fraktionen wellpapp består i huvudsak av förpackningar men kan även innehålla mindre mängder wellpapp som inte är förpackningar, t.ex. flyttkartonger.

Skrymmande förpackningar av plast utgörs av t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm. Hur dessa tas emot på ÅVC kan variera. En stor del av förpackningar av t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm som lämnas på ÅVC lämnas sannolikt i plastinsamlingen i den del av ÅVC som utgörs av en LIP. För kommuner som har separat insamling av s.k. grovplast kan ett visst flöde skrymmande plastförpackningar hamna i dessa containrar och

för de som inte har separat grovplastinsamling istället i container för energiåtervinning. Det uppskattas att det är små mängder skrymmande förpackningar som lämnas i dessa flöden på ÅVC.

Träförpackningar utgörs till största delen av lastpallar som ofta hanteras i separata flöden då dessa ingår i särskilda retursystem genom vilka kommunerna får ersättning, som inte betalas ut av Naturvårdsverket inom producentansvaret. Ett visst flöde av träförpackningar, t.ex. uttjänta lastpallar eller för kommuner som inte har separat insamling av returpall, slängs dessa i containrar för övrigt trä. Mängden träförpackningar som slängs i samma flöde som övrigt trä är inte känd, men uppskattas till ca 1 % av mängden träavfall³.

Förpackningar av övriga materialslag såsom textil och keramik tas i de flesta kommuner emot i samma flöde som övrigt grovavfall av dessa materialslag. Mängden förpackningar av övriga materialslag som tas emot på ÅVC är försumbar.

2.2 Kostnader

Flera förutsättningar kan på olika sätt vara av betydelse för kostnaden för att samla in avfall på en ÅVC, exempelvis fysiska förutsättningar på platsen, anläggningens utformning och standard, bemanning, öppettider och mottagna mängder. Mottagna mängder bedöms vara den förutsättning som generellt är av störst betydelse för kostnaderna och som kan sägas vara kostnadsdrivande genom att påverka exempelvis behov av bemanning, öppettider och utformning.

Kostnaderna för hantering av olika typer av avfall på en ÅVC är beroende av hur stor mängd eller volym som tas emot, vilken typ av behållare som används, om avfallet behöver komprimeras eller på annat sätt hanteras med maskin, hur avfallet förvaras i väntan på borttransport och i vilken utsträckning ÅVC:n är bemannad.

Insamlingen av **vanliga förpackningar av papper, plast, glas och metall** på ÅVC sker i huvudsak i containrar av samma typ som på en LIP och bedöms ske till ungefär samma kostnader som på en LIP.

Kostnaderna för insamling av **skrymmande förpackningar av papper (wellpapp) och plast (t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm)** som inte samlas in tillsammans med vanliga förpackningar samt insamling

³ Baserat på uppgifter om mängd inrapporterat till Avfall Web 2024. Mängden utsorterad returpall utgör ca 1 % av mottaget trä. Hur stor mängd träförpackningar som slängs i träcontainern är inte känt men det är rimligt att anta att mängden inte överstiger mängden som de facto samlas in i ett separat flöde.

av **förpackningar av trä och övriga materialslag såsom textil och keramik** påverkas särskilt av följande förutsättningar:

- Insamlingen sker tillsammans med annat avfall av samma materialslag.
- Insamlingen sker i större containrar eller mottagningsficka.
- Insamlingen kräver hjullastare eller annan maskinell utrustning för exempelvis rangering av containrar, komprimering eller hantering av avfall som tagits emot i mottagningsficka.
- Insamlingen innebär i viss utsträckning insatser från personal för exempelvis bemannad mottagning eller insatser med maskiner.
- Förpackningar som samlas in tillsammans med övrigt avfall av samma materialslag kommer också att behandlas eller återvinnas tillsammans med det övriga avfallet.

3 Beräkning av kostnader för insamling av förpackningar på ÅVC

3.1 Utgångspunkter för beräkningarna

Vid beräkning av kostnaden för att hantera förpackningar på ÅVC kan det finnas skäl att utgå från volymen, särskilt för voluminösa förpackningsfraktioner av exempelvis papper och plast. Dock finns inte tillämpbara volymvikter för beräkningar avseende samtliga avfallsslag som tas emot på en ÅVC, vilket gör att den genomsnittliga kostnaden per mottagen totalt mängd istället antas kunna användas som grund för en beräkning av kostnaden för hantering av förpackningar. Uppgifter om kostnader för att driva ÅVC:er och mottagna mängder har hämtats från Avfall Web.

En grundläggande utgångspunkt är att vanligt förekommande **förpackningar av plast, papper, glas och metall** förväntas samlas in i containrar motsvarande de containrar som finns på en LIP och som finns på de flesta ÅVC:er. I dessa containrar förväntas även skrymmande förpackningar kunna lämnas.

Wellpapp är den förpackningsfraktion som bedöms vara av störst betydelse för kostnaderna för hantering av förpackningar på ÅVC, därför att wellpapp är den enskilt största fraktionen som också i huvudsak utgörs av förpackningar.

Uppgifter om mängden **skrymmande plastförpackningar** (t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm) som är satt på marknaden saknas hos PRO:erna

och likaså saknas uppgifter om mängden skrymmande plastförpackningar som lämnas i kommunernas containrar på ÅVC. En bedömning är dock att en stor del av de skrymmande förpackningarna lämnas i kommunens LIP-system och av det plastavfall som lämnas på ÅVC är mängden skrymmande plastförpackningar relativt liten i förhållande till mängden grovplast. Kostnaden för hantering av skrymmande plastförpackningar i fraktionen grovplast på ÅVC blir därmed liten i relation till kostnaden för hantering av wellpapp och analyseras av detta skäl inte närmare.

Förpackningar av trä och övriga materialslag såsom textil och keramik utgör tillsammans en mycket liten del av mängden förpackningar som tas emot på ÅVC och hanteras därför i huvudsak i samma flöde som annat avfall av samma materialslag eller i särskilda retursystem. En uppfattning om en rimlig storleksordning av mängden av dessa förpackningar kan fås utifrån statistik från PRO:erna. Mängden förpackningar av trä, textil och keramik satt på marknaden i förhållande till insamlade mängder av motsvarande materialslag som tas emot på ÅVC är mycket liten. En överslagsmässig beräkning av kostnaderna för att hantera samtliga träförpackningar för konsumentbruk på ÅVC ger en kostnad på mindre än 2 Mkr/år på nationell nivå eller mindre än 0,20 kr/invånare och år, baserat på beräknad genomsnittlig hanteringskostnad för avfall som tas emot på ÅVC⁴. Motsvarande kostnad för hantering av förpackningar av textil och keramik baserat på mängden satt på marknaden har inte beräknats men skulle bli en bråkdel av kostnaden för hantering av träförpackningar.

3.2 Resultat

Skrymmande pappersförpackningar är det förpackningsslag som enligt uppgifter från Avfall Web tas emot i störst omfattning på ÅVC och som bedöms vara dominerande i flödet av wellpapp. Mediankostnaden för hantering av avfall på ÅVC har beräknats till 1 200 kr/ton⁵, vilken även antas spegla kostnaden för hantering av skrymmande pappersförpackningar (wellpapp) på ÅVC.

Beräknad total mediankostnad per ton mottaget avfall vid ÅVC 2024 enligt Avfall Web understiger förslaget till ny tonersättning för pappersförpackningar enligt bilaga 1 om omlastning på 1 565 kr/ton⁶.

⁴ Baserat på beräknad genomsnittlig hanteringskostnad för avfall som tas emot på ÅVC och uppgifter om insamlade mängder träavfall och träförpackningar som omfattas av retursystem enligt Avfall Web.

⁵ Baserat på uppgifter som ca 130 kommuner har lämnat i Avfall Web 2024. Avser totala kostnaden (Avfall Web position Ek 2 (ÅVC anläggning)) dividerat med totala mängden mottaget avfall av samtliga fraktioner (summan av Avfall Web position I2 (grovavfall från hushåll) och position F1 (Farligt avfall, exkl. elavfall och batterier))

⁶ Omräknat till 2024 års nivå. Härutöver tillkommer enligt förslaget i bilaga 1 om omlastning en tonersättning och en fast ersättning för omlastning.

Detta gäller för samtliga kommungrupper där tillräckligt underlag finns att tillgå. Kostnaden för separat hantering av förpackningar av wellpapp på ÅVC bedöms därmed täckas av tonersättningen för pappersförpackningar.

På motsvarande sätt bedöms även i förekommande fall kostnaden för separat hantering av t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm täckas av den nya tonersättningen för plastförpackningar enligt bilaga 1 om omlastning på 1 337 kr/ton⁷.

Kostnaden för att hantera träförpackningar har inte analyserats på samma sätt eftersom dessa nästan uteslutande samlas in som del av övrigt träavfall. Istället har en uppskattning av kostnaden för behandling av träförpackningar gjorts. Medianen för mängden trä som tas emot på ÅVC är ca 680 ton per ÅVC enligt Avfall Web. Om mängden träförpackningar antas utgöra 1 % av det totala flödet trä och behandlingskostnaden är 200 kr/ton blir behandlingskostnaden 1 400 kr/ÅVC och år.

Kostnaderna för hantering av förpackningar av keramik och textil har inte beräknats eller analyserats närmare eftersom dessa flöden är mycket små.

4 Förslag till reviderad ersättning för insamling av förpackningar på ÅVC

Förslaget till reviderad ersättning för insamling av förpackningar vid ÅVC bygger på följande utgångspunkter:

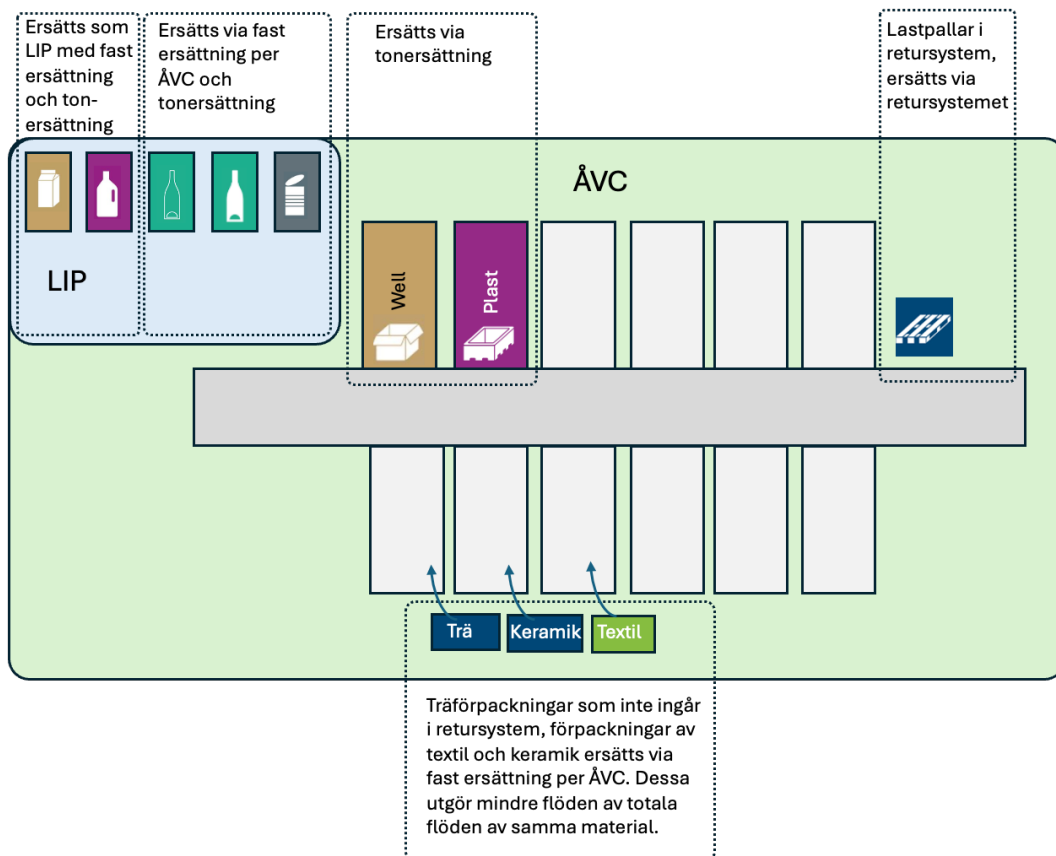
- Insamlingen av skrymmande förpackningar av papper (wellpapp) på ÅVC skiljer sig främst från insamlingen på en LIP genom att mottagningen är bemannad, lastmaskin krävs för hanteringen och insamling sker i särskilda behållare.
- Insamlingen av skrymmande förpackningar av plast sker i containrar för vanliga förpackningar, motsvarande de containrar som finns på en LIP men förekommer till viss del även i ÅVC-containrar tillsammans med t.ex. grovplast eller brännbart avfall.
- Insamlingen av vanliga förpackningar av papper, plast, metall och glas sker i containrar för vanliga förpackningar, motsvarande de containrar som finns på en LIP.
- Träförpackningar och förpackningar av övriga materialslag såsom textil och keramik som tas emot på ÅVC förutsätts hanteras tillsammans med övrigt avfall av samma materialslag, eftersom

⁷ Omräknat till 2024 års nivå. Härutöver tillkommer enligt förslaget i bilaga 1 om omlastning en tonersättning och en fast ersättning för omlastning.

mottagen mängd av dessa förpackningsslag i förhållande till övrigt avfall av samma material är liten. Inga separata behållare eller separat hantering för dessa förpackningsslag förutsätts därför behövas.

Kostnaderna för hantering av träförpackningar begränsas i princip till behandlingskostnader. Kostnaderna för hantering av förpackningar av övriga materialslag såsom textil och keramik är i det närmaste försumbara.

I Figur 1 illustreras hur förpackningar samlas in på ÅVC där en del av ÅVC:n utgörs av en LIP. Figuren visar även hur olika flöden av förpackningar föreslås ersättas. Figuren avser att illustrera olika flöden men den del av ÅVC:n som utgörs av en LIP behöver inte vara en separat del av ÅVC så länge som alla förpackningsslag samlas in.



Figur 1 Schematisk illustration av förpackningsinsamling på ÅVC med en LIP på området samt hur olika delar föreslås ersättas. Alla fraktioner i figuren avser förpackningar.

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 1 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 ersätts med 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 4 om LIP.
- Den nuvarande fasta ersättningen 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.

5 Konsekvenser

Den föreslagna ersättningen för insamling av förpackningar på ÅVC bedöms på ett mer träffsäkert sätt än nuvarande ersättning motsvara kostnaderna för hanteringen.

5.1 Konsekvenser för kommuner

Ersättningen per ton för pappersförpackningar (wellpapp) bedöms täcka kostnaderna för arbete till följd av hanteringen av pappersförpackningar av wellpapp, som är ett dominerande flöde i fraktionen wellpapp på ÅVC. Ersättningen per ton för plastförpackningar bedöms i förekommande fall på motsvarande sätt täcka kostnaden för separat hantering av plastförpackningar av t.ex. frigolit och krymp- och sträckfilm. Den del av den fasta ersättningen som avser hantering av glas- och metallförpackningar bedöms täcka kostnaderna för insamling av glas- och metallförpackningar i containrar motsvarande de containrar som finns på en LIP. Den del av den fasta ersättningen som avser hanteringen av förpackningar av trä, keramik och textil bedöms täcka kostnaderna för hantering och behandling av dessa förpackningar när de samlas in i samma flöden som övrigt avfall av samma materialslag.

Konsekvenserna för kommunerna blir att den fasta ersättningen per ÅVC för insamling av träförpackningar och förpackningsavfall av övriga materialslag såsom textil och keramik på 49 000 kr/år förslås tas bort. Samtidigt tillkommer en ersättning på 18 000 kr/ÅVC och år, vilket ger en nettominskning på 31 000 kr per ÅVC och år.

5.2 Konsekvenser för producentorganisationer

Konsekvenserna för producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter skulle med en förändrad ersättning enligt förslaget minska ersättningen för insamling av förpackningar på ÅVC med ca 18 Mkr/år på nationell nivå.

5.3 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Konsekvenserna för Naturvårdsverket av förslaget till ersättning för insamling av förpackningsavfall på ÅVC bedöms bli marginella, eftersom förslaget inte påverkar ersättningens konstruktion. Dock behöver dispenser från kravet på separat insamling av förpackningar trä och övriga förpackningar av textil och keramik hanteras.

Vägledning bedöms behövas för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut för de olika delarna av hanteringen på ÅVC.