

Konsekvensutredning gällande Naturvårdsverkets förslag till reviderade föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar NV-26-072914

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Problem och lösning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	5
1.3. Konsekvenser om Naturvårdsverket inte reviderar ersättningsföreskriften.....	5
1.4. Avgränsningar	6
1.5. Metod för utvärdering och utgångspunkter för beräkningar.....	6
1.5.1. Metoder för utvärdering av kommunernas ersättning.....	7
1.5.2. Utgångspunkter för beräkningar	8
1.6. Naturvårdsverkets förslag och deras konsekvenser	10
1.6.1. Reviderad ersättning för överlämning av förpackningsavfall på omlastningsstationer.....	10
1.6.2. Nya ersättningar för insamling av förpackningsavfall via lättillgängliga insamlingsplatser	14
1.6.3. Reviderad ersättning för insamling av förpackningsavfall på återvinningscentraler.....	19
1.6.4. Ersättning för insamling av förpackningsavfall vid regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser	23
1.6.5. Ytterligare ersättning för fastighetsnära insamling vid hög andel fritidsboende hushåll	26
1.6.6. Ny ersättning införs för insamling av förpackningsavfall från gemensamma behållare från hushåll i en- och tvåbostadshus.....	30
1.6.7. Ersättning för insamling av förpackningsavfall från upphämningsplatser	35
1.6.8. Ingen extra ersättning för insamling av förpackningsavfall från öar utan vägförbindelse och farbara vägar.....	37
1.6.9. Behov av ny basmånad för indexering.....	39
1.6.10. Ersättningen för fastighetsnära insamling differentieras inte från 1 januari 2029.....	41
2. Rättsliga förutsättningar	45
2.1. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	45

2.2.	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	45
2.2.1.	Anmälan av tekniska regler.....	46
2.2.2.	Anmälan av krav på tjänsteverksamhet	46
2.3.	Det kommunala självstyret.....	46
3.	Konsekvenser per berörd aktör	47
3.1.	Kommuner	47
3.2.	Hushåll	48
3.3.	Regioner	48
3.4.	Producentansvarsorganisationer.....	48
3.5.	Producenter	49
3.6.	Konsumenter	50
3.7.	Naturvårdsverket.....	50
3.8.	Andra relevanta konsekvenser	51
3.8.1.	Miljökonsekvenser	51
4.	Åtgärder som vidtagits	51
5.	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	52
6.	Beskrivning av utvärdering.....	52

Sammanfattning

Naturvårdsverket föreslår reviderade föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar. Syftet är att göra ersättningen mer träffsäker samt att ersättningen bättre anpassas till förändringar i insamlingssystemen för förpackningsavfall som träder i kraft från den 1 januari 2027.

Förslaget innebär en rad justeringar och tillägg i ersättningen till kommuner:

- **Ny och tydligare ersättning för omlastning/överlämning.** Ersättningen delas upp i en ny fast del per kommun och en rörlig del per insamlat ton, vilket bättre speglar både fasta och volymlberoende kostnader för omlastning. Förslaget medför även att tonersättningen justeras.
- **Anpassad ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser och ny extra fast ersättning till kommuner med hög befolkningstäthet.** Ersättningen justeras för att spegla de lättillgängliga insamlingsplatsernas nya funktioner från 2027, med inriktning på insamling av skrymmande förpackningar samt tillfälliga lättillgängliga insamlingsplatser som behövs i avvaktan på beslut i bygglovs- och detaljplaneärenden som möjliggör införande av fastighetsnära insamling. En ny extra fast ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser införs för tätbefolkade kommuner.
- **Reviderad ersättning för återvinningscentraler.** Ersättningen anpassas till hur insamlingen faktiskt sker på återvinningscentraler och ersättningen för vissa material (särskilt trä och övrigt material) sänks.
- **Ny ersättning för regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.** En ny fast ersättning per insamlingsplats införs.
- **Ny extra fast ersättning till kommuner med många fritidsboenden.** Ersättningen ska kompensera för ökade fasta kostnader utanför säsong för den fastighetsnära insamlingen från fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus.
- **Ny fast ersättning för insamling via gemensamma behållare.** En ny fast ersättning införs för insamling från hushåll i en- och tvåbostadshus där fler än två hushåll delar behållare. Ersättningen speglar bättre de lägre kostnaderna för insamling från gemensamma behållare jämfört med insamling som sker från enskilda fastigheter i en- och tvåbostadshus.
- **Ersättning för upphämningsplatser blir densamma som för fastighetsnära insamling.** Kostnaderna för att tömma behållare från upphämningsplatser bedöms vara densamma som för fastighetsnära tömning. Kostnaderna för tömning från upphämningsplatser har dessutom redan beaktats i den ursprungliga beräkningen av ersättningen för fastighetsnära insamling.
- **Ingen extra ersättning för fastighetsnära insamling från hushåll på öar med särskilda förutsättningar.** Förutsättningarna för hämtning på öar med särskilda förutsättningar varierar kraftigt mellan kommuner, vilket gör det svårt att utforma en träffsäker och kostnadseffektiv ersättningsmodell. Dessutom bedöms nyttan av fastighetsnära insamling av förpackningsavfall på öar med särskilda förutsättningar inte stå i proportion till de höga och osäkra kostnaderna för insamlingen.

- **Ingen differentierad ersättning för fastighetsnära insamling per förpackningsmaterial från 2029.** Från och med 2029 lämnas ersättning för fastighetsnära insamling som ett belopp för samtliga förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära, oavsett om insamlingen sker fastighetsnära eller via upphämtningsplatser. Därmed upphör den nuvarande differentierad ersättning för fastighetsnära insamling per förpackningsmaterial från 1 januari 2029. Under 2027 och 2028 kvarstår dock den differentierade ersättning per förpackningsmaterial, både för fastighetsnära insamling och för insamling via upphämtningsplatser.
- **Justering av indexering.** Ny basmånad fastställs till januari 2026.

Förslaget innebär en ökning av kostnaderna för producentkollektivet med cirka 7,1 miljoner kronor per år. Kostnadsökningen bedöms vara mycket liten, 0,25 procent, i förhållande till att kommunernas ersättning under 2025 kostat producentkollektivet 2,8 miljarder kronor. Producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter får en mindre kostnadsökning totalt sett, som fördelas via förpackningsavgifter. Producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial bedöms dock få en kraftig kostnadsminskning.

För kommunerna innebär förslaget en ökad ersättning med 7,1 miljoner kronor per år på nationell nivå och kommuner bedöms överlag få en mer träffsäker ersättning. Förslaget innebär dock att den totala ersättningen som kommuner får kan variera mellan enskilda kommuner. Vissa kommuner kan få en lägre ersättning jämfört med dagens nivå, medan andra kan få en ökad ersättning. Framför allt bedöms kommuner med hög befolkningstäthet samt kommuner med en hög andel fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus få en ökad ersättning med Naturvårdsverkets förslag. För kommuner som inte bygger ut fastighetsnära insamling som omfattar insamling av samtliga förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära riskerar att få minskad ersättning från 1 januari 2029.

Naturvårdsverket får ett ökat resursbehov och högre kostnader för att utveckla e-tjänsten där kommuner ska rapportera uppgifter samt interna IT-system. Utöver det tillkommer behov av att utveckla vägledningen till kommuner.

1. Problem och lösning

1.1. Bakgrund

Sedan den 1 januari 2024 ansvarar kommunerna för insamling av förpackningsavfall från både hushåll och samlokaliserade verksamheter. Kommunerna har även ansvar för att tillhandahålla information till hushåll och samlokaliserade verksamheter, b.la. om hur förpackningsinsamlingen fungerar. För detta ansvar erhåller kommunerna ersättning från producenterna genom producenternas producentansvarsorganisationer. Kommunernas rätt till ersättning regleras i en föreskrift (ersättningsföreskrift) som beslutas av Naturvårdsverket i enlighet med 9 kap. 9 § förordning 2022:1274 om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen).

Den beräkningsmodell som ligger till grund för den ersättning som regleras i ersättningsföreskriften baseras på ett förslag som togs fram av Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar (numera Näringslivets producentansvar i Sverige) under 2022. Sedan den första ersättningsföreskriften beslutades under 2023 har beräkningsmodellen vidareutvecklats och kompletterats av Naturvårdsverket med ersättning för fastighetsnära insamling från fritidsboende hushåll i flerbostadshus, insamling via återvinningscentraler, informationsinsatser, extra ersättning vid låg befolkningstäthet samt indexreglering.

Naturvårdsverket gör bedömningen att kommunernas ersättning i vissa avseenden behöver justeras och kompletteras med ikraftträdande den 1 januari 2027. Denna bedömning ligger till grund för förevarande förslag till reviderad ersättningsföreskrift.

1.2. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Naturvårdsverket har identifierat behov av att kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall i vissa delar justeras och kompletteras. Anledningen är att nuvarande ersättningsmodell i vissa delar är otydlig eller inte bedöms spegla kommunernas kostnader på ett kostnadsriktigt sätt genom att kostnader för vissa typer av insamlingssystem kan antingen vara för höga eller för låga. De lättillgängliga insamlingsplatsernas funktion kommer dessutom att förändras från och med den 1 januari 2027. Därutöver har nya insamlingssystem tillkommit till följd av ändringar i avfallsförordningen (2020:614) (avfallsförordningen) och förpackningsförordningen, vilket medför att ersättningen behöver regleras även för dessa.

Målet med revideringen är att ersättningen i högre grad ska vara kostnadsriktig och träffsäker, samt ge kommunerna rimliga förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter.

Vilka problem som har utretts och förslag som har lämnats redovisas under varje avsnitt i kap 1.6.

1.3. Konsekvenser om Naturvårdsverket inte reviderar ersättningsföreskriften

Om inga åtgärder vidtas kommer den ersättning som regleras enligt nuvarande ersättningsföreskrift (NFS 2023:14) att fortsätta gälla. Ersättningen kommer då fortsatt indexjusteras för att anpassa ersättningen till rådande kostnadsnivåer. Naturvårdsverket bedömer dock att ersättningen till kommunerna i vissa avseenden inte blir ändamålsenlig och att den beräkningsmodell som ligger till grund för vissa ersättningar inte blir kostnadsriktiga. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att de lättillgängliga insamlingssystemen får en förändrad funktion från år 2027 samt att nya insamlingsplatser har tillkommit där ersättningen behöver regleras, såsom upphämtningsplatser enligt 3 kap. 37 § avfallsförordningen och regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser enligt 6 kap. 7 § förpackningsförordningen.

Om ersättningsföreskrifterna inte revideras i ljuset av dessa förändringar finns en risk för att ersättningen inte anpassas till kommunernas genomsnittliga kostnader och därmed inte blir träffsäker både på kort och lång sikt.

1.4. Avgränsningar

Följande områden och förutsättningar har Naturvårdsverket inte utrett inom ramen för detta förslag till reviderad ersättningsföreskrift:

Insamling från torg, parker och andra populära platser. Ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall från torg, parker och andra populära platser regleras i en annan föreskrift (NFS 2025:4) och är inte del av detta förslag.

Fastighetsnära insamling. Eftersom den fastighetsnära insamlingen inte är helt utbyggd och det därmed saknas tillräckligt kostnadsunderlag för att bedöma ersättningens träffsäkerhet, har ersättningen för fastighetsnära insamling från permanentboende och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus, flerbostadshus och samlokaliserade verksamheter inte utretts. Naturvårdsverket ser dock skäl att på sikt utvärdera ersättningen för fastighetsnära insamling efter det att insamlingen är fullt utbyggd.

Information. Ersättning för information har inte utvärderats, eftersom den utgör en relativt liten del av den totala ersättningen.

Vinterförhållanden. Effekter av vinterförhållanden på insamlingskostnader har inte analyserats, då frågan bedömts svår att hantera inom projektets tids- och budgetramar.

Kommungruppsindelning. Kommungruppsindelningen enligt Sveriges Kommuner och Regioner har inte utvärderats, eftersom kommungruppsindelningen bör ses över först när fastighetsnära insamling och framtida system med lättillgängliga insamlingsplatser för insamling av skrymmande förpackningar är fullt utbyggda.

Övriga ersättningar. Tonersättningen och extra ersättning vid låg befolkningstäthet har inte omfattats av utvärderingen.

Grundprinciper för beräkning av ersättning. Grundprinciperna som den nuvarande modellen för beräkning av kommunernas ersättning bygger på har inte utvärderats eftersom målsättningen med denna revidering av ersättningen har inte varit att ta fram en ny modell för beräkning av kommunernas ersättning. Naturvårdsverket vill dock betona att det på sikt kan finnas skäl att utreda om grundprincipen om teknikneutralitet kan förenas med funktionskrav avseende servicenivå.

1.5. Metod för utvärdering och utgångspunkter för beräkningar

Naturvårdsverket har under 2025 utvärderat delar av kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade

verksamheter, i syfte att ta fram förslag som gör ersättningen mer kostnadsriktig och träffsäker.

Nedan redovisas de metoder som har använts för utvärderingen av kommunernas ersättning samt de utgångspunkter som Naturvårdsverket har tillämpat vid beräkningen av de ersättningar som presenteras inom ramen för detta förslag.

1.5.1. Metoder för utvärdering av kommunernas ersättning

Konsultuppdrag

De förslag som Naturvårdsverket redovisar i avsnitt 1.6.1 till 1.6.9 baseras på det konsultuppdrag som Naturvårdsverket låtit göra under 2025. Inom konsultuppdraget har en enkätundersökning genomförts. I enkäten efterfrågades uppgifter om lokala förutsättningar, tekniska lösningar, tjänsteutformning, organisation samt kostnader för insamlingen. Uppgifter som kommunerna redan hade rapporterat i Avfall Web ingick inte i enkäten, utan hämtades i stället från Avfall Web avseende år 2024. Det gäller exempelvis antal hushåll, insamlade mängder och vissa kostnadsposter. Kostnadsuppgifterna har även justerats genom indexuppräknings till 2025 års kostnadsnivåer. Kostnadsdata som kommuner har rapporterat in i Avfall Web och som avser år 2024 har dock inte indexuppräknats.

Enkätundersökningen riktades till samtliga kommuner. Totalt inkom 167 enkätsvar, vilka tillsammans representerar cirka 200 kommuner. Det motsvarar en täckningsgrad på omkring 70 procent.

Resultaten från enkätundersökningen har utgjort ett centralt underlag i utvärderingen av befintliga ersättningar samt i beräkningen av nya och justerade ersättningsnivåer. En konsultrapport som heter *PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall* samt bilagor till PM:et finns publicerat på Naturvårdsverkets hemsida¹.

Observera att de belopp som presenteras i PM:et kan skilja sig från de belopp som presenteras i denna konsekvensutredning. Skälet är att Naturvårdsverket i denna konsekvensutredning har räknat upp beloppen till 2026 års kostnadsnivåer. Beloppen har även i vissa delar avrundats.

Notera särskilt att Naturvårdsverkets förslag enligt 1.6.10 om att ersättningen för fastighetsnära insamling ska beräknas och lämnas som ett belopp från 2029 är inte ett förslag som grundar sig i det konsultuppdrag som har genomförts och är således inget som Naturvårdsverkets konsult, eller den referensgrupp som har varit behjälplig inom utredningen, förslagit eller haft insyn i.

Referensgrupp och möten

I samband med konsultuppdraget hade Naturvårdsverket bildat en referensgrupp bestående av representanter från kommuner och Avfall Sverige.

¹ <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/remisser/>

Referensgruppen fick ge inspel kring metoder för utvärdering av kommunernas ersättning och ta del av resultaten från undersökningen. Under arbetets gång har metoder och resultat även stämts av med de två godkända producentansvarsorganisationerna för förpackningar. Även dialoger med utvalda kommuner och entreprenörer har förekommit i specifika frågor om exempelvis hög befolkningstäthet och ö-hämtning.

Som komplement till enkätundersökningen samlades ytterligare information in genom ett riktat möte med ett urval av kommuner, med fokus på insamling i tätbefolkade områden. Därutöver ställdes uppföljande frågor till de kommuner som i enkäten redovisat kostnader för insamling från öar utan broförbindelse. I vissa delar har även direkta kontakter med enskilda kommuner tagits för att fördjupa förståelsen, exempelvis kring hantering av specifika förpackningsfraktioner vid återvinningscentraler.

Beräkningar

En central del av utvärderingen har varit att analysera kommunernas kostnader i relation till den ersättning de erhåller, samt att ta fram förslag till nya och justerade ersättningsnivåer. Beräkningarna har baserats på följande underlag:

- Uppgifter från genomförd enkätundersökning
- Uppgifter från Avfall Web
- Uppgifter från producentansvarsorganisationer
- Underlag från de ursprungliga beräkningarna från 2022, vilka ligger till grund för den ersättning som Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar (numera Näringslivets Producentansvar i Sverige) överlämnade till Naturvårdsverket 2023, och som den ursprungliga och nuvarande ersättningsföreskrift bygger på.
- Erfarenhetsbaserade nyckeltal för olika typer av insamling, som underlag för räkneexempel.

1.5.2. Utgångspunkter för beräkningar

Gällande lagstiftning

Avfallsförordningen och förpackningsförordningen ger ramarna för kommunernas ansvar för insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling. Förpackningsförordningen sätter ramarna för ersättningen, exempelvis om ersättningen ska betalas ut per hushåll och per insamlingsplats eller vilka förpackningsslag som ska samlas in i olika insamlingssystem. Naturvårdsverket har haft gällande lagstiftning som utgångspunkt inom denna revidering av ersättningen.

Grundprinciper för beräkning av ersättningen

Ersättningen bygger på en beräkningsmodell som togs fram 2022 av Avfall Sverige och Svenskt Producentansvar (numera Näringslivets Producentansvar i Sverige) i dialog med kommuner. Beräkningsmodellen och ersättningen har därefter kompletterats av Naturvårdsverket under 2023 med ersättning för fastighetsnära insamling från fritidsboende hushåll i flerbostadshus, insamling

via återvinningscentraler, extra ersättning till vissa kommuner med låg befolkningstäthet, reglering om indexjustering av ersättningen och ersättning för information. En viktig del av arbetet med framtagande av ursprungsberäkningarna var att enas om ett antal grundprinciper som beräkningsmodellen skulle baseras på. De viktigaste grundprinciperna är i korthet:

- **Kostnadseffektivitet.** De insamlingslösningar som ersätts ska vara kostnadseffektiva. Detta innebär bland annat fullt utbyggd fastighetsnära insamling, dimensionering enligt Avfall Sveriges rekommendationer och ruttplanering med fullbelagda insamlingsfordon.
- **Teknikneutralitet.** Beräkningsmodellen för ersättning ska inte ta hänsyn till tekniska lösningar. 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 för fastighetsnära insamling och lättillgängliga insamlingsplatser.** Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för administration, insamlingsbehållare, insamling, omlastning, information och införande. Ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser ska även täcka kostnaderna för mark, iordningsställande av ytor, snöröjning och städning. Kostnaderna för mark, avfallsutrymmen, installationer av avfallsanordningar såsom underjordsbehållare, snöröjning och städning vid fastighetsnära insamling täcks inte av ersättningen.
- **Fördelningsnycklar.** Till grund för fördelning av kostnader mellan kommun och producenter har särskilda fördelningsnycklar tagits fram. Kostnader för fastighetsnära insamling och lättillgängliga insamlingsplatser behöver även fördelas mellan förpackningsfraktioner. Det betyder att kostnaderna för fastighetsnära insamling 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 fastighetsnära insamling och att etablera lättillgängliga insamlingsplatser och samtidigt ge förutsägbarhet för kommuner och producentansvarsorganisationer.
- **Transparent och enkel att administrera.** Grundläggande för beräkningsmodellen är att den ska vara transparent och enkel att administrera. Modellen är därför generaliserad utifrån mediankostnader i olika kommungrupper för olika delar av insamlingen. Detta innebär att det finns kommuner som har kostnader som ligger såväl över som under beräknade medianen. Beräkningsmodellen kommer därför aldrig att kunna ge ersättningar som med exakt precision motsvarar varje kommuns kostnader.

Samma grundprinciper som ligger till grund för ursprungsberäkningarna ligger även till grund för beräkningar inom detta förslag.

Indexjustering av ersättningen

De ersättningar som Naturvårdsverket föreslår baseras på kostnadsuppgifter från flera källor. Underlaget utgörs dels av kostnadsdata från den ursprungliga beräkningsmodellen som togs fram 2022, dels av kostnadsuppgifter som inhämtades genom enkätundersökningen avseende år 2024 samt av uppgifter från Avfall Web som bygger på kostnadsdata från 2024. Samtliga ersättningar som ingår i Naturvårdsverkets förslag till ny ersättningsföreskrift och i denna konsekvensutredning har indexjusterats till 2026 års kostnadsnivå. Undantag är sådan kostnadsdata som har hämtats från Avfall Web och som redovisas i denna konsekvensutredning.

1.6. Naturvårdsverkets förslag och deras konsekvenser

1.6.1. Reviderad ersättning för överlämning av förpackningsavfall på omlastningsstationer

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättningen för överlämning/omlastning av förpackningsavfall särredovisas som en egen kategori i ersättningsföreskriften. Ersättningen utgår i form av en fast och en rörlig ersättning.

Den fasta ersättningen föreslås utgå per kommun och inte per omlastningsstation. Den fasta ersättningen föreslås vara densamma oavsett vilken kommungrupp som kommunen är indelad i.

Utöver den fasta ersättningen föreslår Naturvårdsverket att kommunerna får en rörlig ersättning för omlastning per ton insamlat förpackningsavfall. Samtidigt föreslår Naturvårdsverket att den rörliga tonersättning som i nuvarande ersättningsföreskrift avser omlastning räknas av från den rörliga tonersättningen i den föreslagna ersättningsföreskriften.

Naturvårdsverket föreslår vidare att den fasta ersättningen inte indexjusteras, eftersom de fasta kostnaderna i huvudsak bedöms bestå av kapitalkostnader för omlastningsstationer. Den rörliga tonersättningen föreslås däremot indexjusteras.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 17 § och tabell 2.

Otydlig och i vissa fall otillräcklig ersättning för överlämning som ska ske på omlastningsstationer

Kommuner har enligt 6 kap. 11 § förpackningsförordningen en skyldighet att överlämna insamlat förpackningsavfall till producentansvarsorganisationer. Kommunen ska tillhandahålla de omlastningsstationer som behövs för att överlämna förpackningsavfallet. Med omlastningsstationer avses anläggningar där insamlat avfall tippas och hanteras innan vidare transport till materialåtervinning eller annan behandling. I dagens ersättningsföreskrift finns

ingen särskild ersättningspost för överlämning av förpackningsavfall som ska ske från omlastningsstationer. Ersättningen för överlämning på omlastningsstationer ingår i stället schablonmässigt i både den fasta och den rörliga ersättningen. Detta innebär att kommunerna saknar insyn i hur kostnader för omlastning ersätts och försvårar möjligheten att bedöma om ersättningen för omlastning av förpackningsavfall är tillräcklig. Särskilt kommuner med små mängder förpackningsavfall, men relativt höga fasta kostnader för omlastningsstationer och begränsade möjligheter till samnyttjande, riskerar att bli underkompenserade. Naturvårdsverket ser därmed behov av att revidera beräkningsgrunden för den del av ersättningen som avser överlämning så att ersättningen blir tydlig och bättre speglar faktiska kostnader för omlastningsstationer och överlämning av insamlat förpackningsavfall.

Behov av både fast och rörlig ersättning för omlastning/överlämning

Kostnader för omlastning är i stor utsträckning beroende av lokala förutsättningar såsom tillgång till mark, möjlighet till samordnad drift och hur stora avfallsmängder som omlastas. Den enkätundersökning som Naturvårdsverket låtit göra visar också att behovet av investeringar i omlastningsstationer för att klara av omlastning av förpackningsavfall påverkar kostnaderna samt om omlastning sker på egen anläggning eller på entreprenad. För kommuner med relativt små mängder förpackningsavfall, men som har relativt höga fasta kostnader för omlastningsstationer och där möjligheten till samnyttjande av resurser med annan verksamhet är små, riskerar att underkompenseras med dagens enbart tonbaserade ersättning.

Naturvårdsverket bedömer att det vore fördelaktigt att ersättningen för omlastning består av både en fast och en rörlig del. Naturvårdsverket föreslår således att kommuner får en fast årlig ersättning på 220 000 kr och en rörlig ersättning för överlämning på 152 kr per ton insamlat förpackningsavfall av papper, plast, metall och glas.

Naturvårdsverkets förslag grundar sig i att kommunerna som har omlastning i egen regi har alltid fasta kostnader för att kunna bedriva omlastning, till exempel investeringar i mark, anläggningar, utrustning och grundläggande drift av omlastningsanläggningar. Dessa fasta kostnader uppstår oavsett hur stora mängder förpackningsavfall som hanteras. Samtidigt varierar de rörliga kostnaderna kraftigt med mängden avfall som omlastas, eftersom kostnader för personal, lastmaskin, städning och övrig drift ökar när volymerna av avfall som omlastas ökar. Genom att kombinera en fast ersättning med en rörlig tonersättning bedömer Naturvårdsverket att ersättningen för omlastning blir mer träffsäker. Små kommuner med relativt små avfallsmängder men med höga fasta kostnader undviker att bli underkompenserade, medan större kommuner får ersättning som bättre speglar deras högre rörliga kostnader.

Beräkning av ersättningen för omlastning/överlämning

Beräkning av den rörliga ersättningen

Den föreslagna rörliga ersättningen per ton har beräknats utifrån de uppskattade rörliga driftkostnaderna för omlastning, som framför allt består av kostnader för personal, drift av lastmaskin, städning, snöröjning och andra löpande moment

som direkt påverkas av hur stora mängder förpackningsavfall som hanteras. Beräkningen baseras på en erfarenhetsmässig bedömning som Naturvårdsverkets konsult har gjort, eftersom tillgängligt enkätunderlag inte bedömts tillräckligt detaljerat för att kunna särskilja rörliga kostnader. En erfarenhetsbaserad bedömning tyder på att en genomsnittlig rörlig kostnad för omlastning av alla typer av avfall uppgår till omkring 100 kr per ton avfall vid drift av en omlastningsstation med hög grad av samordning och där maskiner och personal kan nyttjas effektivt över flera avfallsflöden. Eftersom vissa förpackningsfraktioner är mer voluminösa och tidskrävande att hantera än exempelvis livsmedels- och köksavfall och restavfall föreslår Naturvårdsverket således att den rörliga ersättningen för omlastning av förpackningsavfall blir 152 kronor per ton insamlat förpackningsavfall. Denna nivå anses spegla hur driftskostnaderna påverkas vid hantering av voluminösa förpackningsfraktioner.

Beräkning av den fasta ersättningen

Den fasta ersättningen per kommun har beräknats utifrån de totala kostnaderna för omlastning som kommuner rapporterat i den genomförda enkätundersökningen. Eftersom enkätunderlaget är varierande och i vissa delar svårtolkat har de fasta kostnaderna beräknats indirekt, genom att först uppskatta rörliga kostnader för omlastning och därefter härleda den fasta kostnadsandelen som en restpost.

Beräkningen utgår från kommuner som omlastar alla förpackningsfraktioner på en och samma anläggning, eftersom dessa uppgifter är mest representativa och tydliga. När de sammanlagda rörliga kostnaderna har räknats bort från den totala kostnaden återstår den del som utgör den fasta kostnaden för omlastning. Denna har beräknats till cirka 220 000 kronor per kommun och år. Nivån motsvarar en anläggning där viss samnyttjandegrad av ytor och resurser antas vara möjlig, och bedöms ligga i linje med både enkätresultaten och en separat rimlighetsbedömning som Naturvårdsverkets konsult låtit göra av vad en typisk omlastningsstation kostar att hålla i drift oberoende av volym omlastat förpackningsavfall. En sådan rimlighetsbedömning indikerar något högre kostnader (cirka 300 000 kronor per år), men den lägre nivån anses motiverad av antaganden om samnyttjande och effektiv drift.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 1 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Alternativa lösningar

Ett alternativ hade varit att utforma ersättningen för omlastning med utgångspunkt i om kommunen har behövt investera i en omlastningsstation samt i vilken utsträckning omlastningsstationen delas med andra kommuner. En sådan ersättningsmodell hade emellertid krävt ytterligare utredning och inneburit att kommunerna behövt lämna fler uppgifter till Naturvårdsverket för att ersättningen skulle kunna beräknas. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att den föreslagna modellen, med en fast ersättning per kommun i kombination med en rörlig ersättning, är ändamålsenlig. Om ersättningen för omlastning på sikt inte visar sig träffsäker finns möjlighet för

Naturvårdsverket att återigen se över och vid behov ompröva ersättningsmodellen för omlastning/överlämning.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer ersättningen för omlastning att ingå som en del av den rörliga ersättningen. Om ersättning för omlastning inte särredovisas utan fortsatt ingår i den rörliga ersättningen kvarstår problem med bristande transparens och begränsad möjlighet för kommunerna att bedöma om ersättningen motsvarar faktiska kostnader för omlastning. En huvudsakligen tonbaserad ersättning riskerar särskilt att underkompensera kommuner med små avfallsmängder men med höga fasta kostnader för omlastningsanläggningar och begränsade samordningsmöjligheter.

Konsekvensbedömning

För kommunerna innebär den föreslagna modellen en mer träffsäker och transparent ersättning för omlastning och överlämning av förpackningsavfall. Den rörliga ersättningen på 152 kronor per ton bedöms i de flesta fall täcka de faktiska driftkostnaderna, förutsatt att personal, maskiner och andra resurser används effektivt och samordnat med annan verksamhet på anläggningen. Den fasta ersättningen på 220 000 kronor per kommun bedöms få störst betydelse för mindre kommuner med relativt små avfallsmängder. Dessa kommuner bedöms därmed få en bättre kostnadstäckning jämfört med dagens ersättning som enbart utgår i form av en tonersättning som är inbakad i den rörliga tonersättningen. Naturvårdsverkets förslag innebär även att kommuner som delar omlastningsstationer med andra kommuner dessutom kan gynnas av att varje kommun får samma fasta ersättning.

För större kommuner bedöms den rörliga tonbaserade ersättningen vara mest betydelsefull, eftersom deras kostnader i stor utsträckning påverkas av de stora mängder förpackningsavfall som hanteras vid omlastningsstationen.

Sammantaget innebär förslaget att de flesta kommuner får en högre ersättning än tidigare, medan de allra största kommunerna kan få en något lägre ersättning men ändå bedöms ha goda förutsättningar för kostnadstäckning tack vare stordriftsfördelar.

För producentansvarsorganisationerna innebär förslaget en omfördelning av kostnaderna. När omlastningen bryts ut ur tonersättningen minskar den rörliga ersättningen för insamlat material med omkring 177 kronor per ton, vilket reducerar deras kostnader. Samtidigt tillkommer en ny rörlig ersättning för omlastning med 152 kronor per ton samt en fast ersättning till kommuner med 220 000 kronor per kommun. Den samlade effekten blir en ökning av kostnaderna med omkring 45,7 miljoner kronor per år på nationell nivå. För producentansvarsorganisationerna och i förlängningen producenter, innebär detta att de totala kostnaderna för omlastning och överlämning ökar.

För Naturvårdsverket är konsekvenserna relativt begränsade. Kommuner lämnar redan in de uppgifter som krävs för att kunna beräkna kommunernas ersättning för överlämning. Naturvårdsverket måste dock bygga upp interna processer och

IT-system för att kunna räkna fram och fatta beslut om ersättningen till kommunerna i denna del.

1.6.2. Nya ersättningar för insamling av förpackningsavfall via lättillgängliga insamlingsplatser

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser även fortsättningsvis ska bestå av en fast ersättning per insamlingsplats samt en rörlig ersättning per ton insamlat förpackningsavfall.

Vidare föreslår Naturvårdsverket att den fasta ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser delas in i tre kategorier:

- **Ersättning för insamling av skrymmande förpackningsavfall av papper och plast.**
Ersättningen utgår per insamlingsplats och fastställs utifrån kommungrupp.
- **Ersättning för tillfälliga lättillgängliga insamlingsplatser** för insamling av förpackningsavfall av papper, plast, färgat glas, ofärgat glas och metall, i de fall sådana platser behöver etableras i avvaktan på beslut i bygglovs- eller detaljplaneärenden som möjliggör införandet av fastighetsnära insamling.
Ersättningen utgår per insamlingsplats och bestäms utifrån kommungrupp.
- **Ytterligare ersättning till kommuner med hög befolkningstäthet,** det vill säga kommuner med fler än 500 invånare per kvadratkilometer.
Ersättningen utgår per insamlingsplats och är oberoende av kommungrupp.

Rörlig tonersättning utgår för de vanligast förekommande förpackningsmaterialen papper, plast, glas och metall.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 12–14 §§ och tabell 3 a-c.

Lättillgängliga insamlingsplatser får förändrade funktioner från 2027

Den nuvarande ersättningen för insamling via lättillgängliga insamlingsplatser, där kommunerna samlar in förpackningsavfall av papper, plast, färgat glas, ofärgat glas och metall, baseras på de kostnader som producentansvarsorganisationerna tidigare hade för insamling av förpackningsavfall vid de dåvarande återvinningsstationerna. Kommunerna övertog ansvaret för dessa stationer år 2024, och de benämns i dag som lättillgängliga insamlingsplatser.

I takt med att fastighetsnära insamling byggs ut och blir obligatorisk från 2027 får lättillgängliga insamlingsplatser en förändrad funktion. Lättillgängliga insamlingsplatser ska främst användas för insamling av skrymmande

förpackningar samt i de fall där fastighetsnära insamling ännu inte kan införas, i väntan på beslut i bygglovs- eller detaljplaneärenden. Den nuvarande ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser är inte anpassad till denna förändrade roll.

Kommuner får även samla in förpackningsavfall via lättillgängliga insamlingsplatser från berörda fastigheter, om det pågår bygglovs- eller detaljplaneärende som behöver avgöras innan fastighetsnära insamling från dessa beröra fastigheter kan införas (jfr 6 kap. 10 § förpackningsförordningen). Därutöver visar Naturvårdsverkets analys av enkätsvaren att kommuner med hög befolkningstäthet har avsevärt högre kostnader per lättillgänglig insamlingsplats än andra kommuner. Detta beror främst på behovet av tätare tömningar, hög belastning på insamlingsplatserna samt begränsade möjligheter att etablera ytterligare insamlingsplatser. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser behöver beräknas om för att bättre spegla insamlingsystemets nya funktioner och för att ta hänsyn till de strukturellt högre kostnader för lättillgängliga insamlingsplatser som kommuner med hög befolkningstäthet har.

Naturvårdsverket föreslår således att den fasta ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser delas upp i tre ersättningskategorier och beräknas enligt Tabellerna Tabell 1-Tabell 3 nedan. Rörlig ersättning tillkommer, men redovisas inte. Ersättningen avser 2026 års kostnadsnivå.

Tabell 1 Översikt av den fasta ersättningen för insamling av skrymmande förpackningsavfall av papper och plast via lättillgängliga insamlingsplatser

Kommungrupp	1–2	3–9
<i>Totalt för skrymmande plast och papper (efter avrundning)</i>	<i>118 700 kronor</i>	<i>102 500 kronor</i>

Tabell 2 Översikt av olika delar av den fasta ersättningen för insamling av förpackningsavfall via tillfälliga lättillgängliga insamlingsplatser

Kommungrupp	1–2	3–9
Plast och papper	131 896 kronor	113 859 kronor
Glas och metall	16 233 kronor	16 233 kronor
<i>Totalt (efter avrundning)</i>	<i>148 100 kronor</i>	<i>130 100 kronor</i>

Tabell 3 Översikt av extra ersättning p.g.a. hög befolkningstäthet

	> 500 invånare/ km²
<i>Fast ersättning (efter avrundning)</i>	<i>81 200 kronor</i>

Beräkning av ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser

Beräkning av ersättningen för insamling av skrymmande förpackningar

Den 1 oktober 2025 har definitionen av skrymmande förpackningar i förpackningsförordningen tagits bort och ersatts med ett nytt begrepp i

avfallsförordningen (1 kap. 4 § avfallsförordningen) som definieras som avfall som på grund av sin storlek kräver särskild insamling. Naturvårdsverket bedömer att skrymmande förpackningsavfall av glas och metall hanteras av hushållen i mycket liten utsträckning och att det därför bör räcka att dessa lämnas på återvinningscentraler där kommunen har skyldighet att ta emot förpackningsavfall av alla material. Detta innebär att enbart skrymmande förpackningsavfall av papper och plast ska samlas in på lättillgängliga insamlingsplatser från 2027 och att ersättningen behöver anpassas för denna typ av insamling.

Beräkningen av ersättningen för insamling av skrymmande förpackningsavfall av papper och plast vid lättillgängliga insamlingsplatser utgår från kommunernas faktiska kostnader för nuvarande system med lättillgängliga insamlingsplatser, baserat på svar från enkätundersökningen, och data i Avfall Web. Valet att utgå från faktiska kostnader motiveras av att det framtida systemets utformning ännu är osäker och att kommunerna i stor utsträckning bedöms fortsätta använda insamlingslösningar som liknar dagens system med lättillgängliga insamlingsplatser (stationära obemannade platser med containerinsamling).

Eftersom lättillgängliga insamlingsplatsers funktion förändras från 2027, då de främst ska användas för insamling av skrymmande förpackningar av papper och plast, har kostnadsunderlaget justerats till att endast omfatta dessa fraktioner. Kostnaderna för glas- och metallförpackningar har därför räknats bort genom att beräkna hur många tömningar dessa fraktioner genererar samt vad deras behållare och tömningar kostar. Cirka 15 procent av tömningarna i dagens system beräknas vara tömningar av glas- och metallförpackningar och dessa har därför exkluderats från beräkningen.

Eftersom data saknas över mängden och andelen skrymmande förpackningsavfall av papper och plast görs bedömningen att lättillgängliga insamlingsplatser kommer ta emot ungefär lika stora mängder pappers- och plastförpackningsavfall som idag. Det är dock rimligt att mängden förpackningsavfall som samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser kommer att minska. För att i någon mån ta hänsyn till detta har en schablonmässig reduktion av ersättningen gjorts med 10 procent.

Beräkning av ersättningen för det fall bygglovs- eller detaljplaneärenden behöver avgöras

För det fall lättillgängliga insamlingsplatser behöver etableras i väntan på att bygglovs- eller detaljplaneärenden behöver avgöras för att fastighetsnära insamling ska kunna införas föreslår Naturvårdsverket att ersättningen för sådana typer av lättillgängliga insamlingsplatser lämnas för förpackningsavfall av papper, plast, metall, färgat glas och ofärgat glas och för såväl skrymmande som icke skrymmande förpackningsavfall. I denna del har Naturvårdsverket summerat kostnaden för insamling av skrymmande förpackningar, exklusive den schablonmässiga reduktionen, med kostnaderna för insamling av glas- och metallförpackningar.

Beräkning av ytterligare fast ersättning till kommuner med hög befolkningstäthet

Beräkningen av extra ersättning bygger på skillnaden mellan kostnadsnivåerna i tätbefolkade kommuner² jämfört med övriga kommuner³. Skillnaden förklaras främst av att lättillgängliga insamlingsplatser i tätbefolkade kommuner har ett större nyttjande, vilket leder till fler tömningar och högre kostnader per insamlingsplats. Den beräknade ersättningen har dock justerats ned med 20 procent eftersom tätbefolkade kommuner i många fall ännu inte har fullt utbyggd fastighetsnära insamling, vilket på sikt kan minska kostnaderna för lättillgängliga insamlingsplatser. Resultatet av beräkningen visar att kommuner med mer än 500 invånare per kvadratkilometer bör få en extra ersättning på 81 200 kronor per lättillgänglig insamlingsplats och år utöver den ordinarie fasta ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser utifrån kommungrupp.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 4 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser inte anpassas till deras förändrade funktioner från 2027 finns en risk att ersättningen inte speglar de faktiska kostnaderna för insamling via lättillgängliga insamlingsplatser på ett ändamålsenligt sätt. Detta kan leda till att vissa kommuner överkompenserar, medan andra blir underkompenserade. Det är särskilt kommuner med hög befolkningstäthet, där kostnaderna per insamlingsplats är högre till följd av tätare tömningar, hög belastningsgrad och begränsade möjligheter att etablera ytterligare insamlingsplatser, som riskerar att underkompenserar.

Alternativa lösningar

Nuvarande lättillgängliga insamlingsplatser består i huvudsak av obemannade fysiska platser som hushåll och samlokaliserade verksamheter som har valt kommunal insamling kan nyttja. Förpackningsförordningen ställer dock inga krav på hur en lättillgänglig insamlingsplats ska vara utformad. Ett alternativ hade därför kunnat vara att utreda kostnader och ersättning för andra typer av insamlingslösningar. Detta alternativ har emellertid avstyrkts, eftersom framtida tekniska lösningar för lättillgängliga insamlingssystem i dagsläget är oklara och eftersom det nuvarande systemet med lättillgängliga insamlingsplatser i praktiken bedöms kvarstå under överskådlig tid.

Ett ytterligare alternativ hade varit att inkludera skrymmande förpackningar av metall och glas i ersättningen för insamling av skrymmande förpackningar vid lättillgängliga insamlingsplatser. Naturvårdsverket bedömer dock att hushåll och samlokaliserade verksamheter som har valt kommunal insamling endast i begränsad utsträckning genererar skrymmande förpackningar av metall och glas som kan motivera en insamling via lättillgängliga insamlingsplatser. I de fall sådana förpackningar ändå förekommer bedöms dessa lämpligen kunna lämnas till återvinningscentralen.

² Kommuner som hör till kommungrupperna 1 och 2.

³ Kommuner som hör till kommungrupperna 3 till 9.

Konsekvensbedömning

För kommunerna justeras den fasta ersättningen så att den bättre speglar att lättillgängliga insamlingsplatser från 2027 främst ska ta emot skrymmande pappers- och plastförpackningar. Effekten varierar mellan kommungrupper, där vissa får höjd ersättning medan andra får en sänkning jämfört med dagens ersättning. Storstads- och tätbefolkade kommuner förväntas få ökad ersättning, särskilt de med över 500 invånare per kvadratkilometer som får en extra fast ersättning. Detta leder till en tydlig förbättring av den totala ersättningen för dessa kommuner, som annars skulle riskera att få avsevärt sämre kostnadstäckning än andra kommungrupper.

Eftersom Naturvårdsverkets förslag innebär att endast skrymmande förpackningar av papper och plast behöver samlas in vid lättillgängliga insamlingsplatser, om det inte rör sig om en tillfällig lättillgänglig insamlingsplats, bör det sannolikt leda till att kommuner avvecklar insamlingsbehållare för metall- och glasförpackningar som i dag finns på dessa platser. Detta skulle kunna leda till dumpning av metall- och glasförpackningar på lättillgängliga insamlingsplatser. Risker för dumpning kan troligen minimeras vid en fullt utbyggd fastighetsnära insamling där metall- och glasförpackningar samlas in.

Kommuner kommer att behöva rapportera in två nya uppgifter till Naturvårdsverket, nämligen antalet lättillgängliga insamlingsplatser som kommunen tillhandahåller för insamling av skrymmande förpackningar och antalet tillfälliga lättillgängliga insamlingsplatser som kommunen tillhandahåller i väntan på att bygglov- eller detaljplaneärenden behöver avgöras. Samtidigt kommer kommuner inte längre att behöva rapportera totala antalet lättillgängliga insamlingsplatser. Naturvårdsverket kan med hjälp av statistik från Statistiska centralbyrån beräkna extra ersättning till kommuner med hög befolkningstäthet, vilket inte föranleder behov för dessa kommuner att lämna fler uppgifter till Naturvårdsverket.

På nationell nivå leder förslaget till att den totala ersättningen som producentansvarsorganisationer, och i förlängningen producenterna, är skyldiga att ersätta kommunerna med minskar med omkring 5,1 miljoner kronor per år, om antalet lättillgängliga insamlingsplatser förblir oförändrat. Det är dock värt att påtala att resultatet från enkätundersökningen tyder på att kommuner avser att minska antalet lättillgängliga insamlingsplatser i takt med att fastighetsnära insamling byggs ut. Baserat på svaren i enkätundersökningen kommer antalet lättillgängliga insamlingsplatser sannolikt att minska med uppskattningsvis 16 procent till 2027 jämfört med 2024 och på några års sikt kommer antalet insamlingsplatser att halveras. Detta innebär att kostnaderna för lättillgängliga insamlingsplatser, som producentansvarsorganisationerna behöver ersätta, troligen kommer succesivt att minska ännu mer de kommande åren.

För Naturvårdsverket innebär förändringarna ett ökat behov av att i vägledning tydliggöra vad som menas med en lättillgänglig insamlingsplats och hur gränsdragningen mot insamling från gemensamma behållare från upphämningsplatser ska göras, eftersom detta kan få stor betydelse för vilken ersättning som ska lämnas. Utöver behovet av att ta fram vägledning innebär

förslaget att Naturvårdsverket kommer att behöva kontrollera ytterligare uppgifter från samtliga kommuner för att räkna fram rätt ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser. För att beräkna den extra ersättningen till kommuner med hög befolkningstäthet krävs att Naturvårdsverket tar in uppgifter från Statistiska centralbyrån, vilket kommer att kräva ett mindre administrativt påslag för myndigheten.

1.6.3. Reviderad ersättning för insamling av förpackningsavfall på återvinningscentraler

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättningen för insamling av förpackningsavfall vid återvinningscentraler lämnas som en fast ersättning per insamlingsplats och en rörlig ersättning per ton för de vanligast förekommande förpackningsmaterialen.

Den fasta ersättningen redovisas som en ersättning per insamlingsplats beräknat utifrån att:

- ersättning för insamling av icke skrymmande förpackningar av papper och plast samt förpackningar av färgat glas, ofärgat glas och metall är den samma som för en lättillgänglig insamlingsplats utifrån kommungrupp.
- kostnaden för insamling av skrymmande förpackningsavfall av papper och plast bedöms täckas av den rörliga tonersättningen för papper- respektive plastförpackningar och lämnas inte som en särskild ersättning.
- ersättning för insamling av träförpackningar och förpackningar av övrigt material föreslås lämnas per insamlingsplats oberoende av kommungrupp.

Tonersättning föreslås utgå för de vanligast förekommande förpackningsmaterialen papper, plast, glas och metall. Tonersättning föreslås inte utgå för förpackningsavfall av trä eller övrigt material.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 15 § och tabell 4a.

Ersättning för återvinningscentraler speglar inte hur insamlingen av förpackningsavfall går till på återvinningscentraler

Kommunerna är skyldiga att ta emot avfall av samtliga förpackningsmaterial på återvinningscentraler. Den nuvarande ersättningsmodellen utgår delvis från antagandet att insamlingen på en återvinningscentral motsvarar insamlingen på en lättillgänglig insamlingsplats, vilket inte fullt ut speglar hur insamlingen av förpackningsavfall faktiskt sker på de flesta återvinningscentraler. Dessutom påverkas ersättningen indirekt av föreslagna förändringar i ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser (se avsnitt 1.6.2), vilket riskerar att leda till otillräcklig finansiering av denna del av insamlingen.

Naturvårdsverket bedömer att modellen för beräkning av ersättningen för insamling av förpackningsavfall vid återvinningscentraler behöver göras om så

att ersättningen bättre motsvarar hur insamlingen faktiskt sker och vilka kostnader kommunerna har.

Naturvårdsverket föreslår att en fast ersättning per återvinningscentral beräknas utifrån Tabell 4 nedan. Utöver detta tillkommer en rörlig ersättning, som inte redovisas här. Ersättningen avser 2026 års kostnadsnivå.

Tabell 4 Översikt av olika delar av den fasta ersättningen för insamling som sker via återvinningscentraler

Kommungrupp	1–2	3–9
Plast och papper	118 706 kronor	102 473 kronor
Glas och metall	16 470 kronor	16 470 kronor
Träförpackningar	1 420 kronor	1 420 kronor
Övrigt förpackningsmaterial	609 kronor	609 kronor
Skrymmande förpackningar av plast och papper	Täcks av den rörliga tonersättningen för insamlat förpackningsavfall av papper respektive plast.	
Totalt (efter avrundning)	137 200 kronor	121 000 kronor

Beräkning av ersättningen för insamling på återvinningscentraler

Beräkning av ersättningen för insamlingen av vanligast förekommande förpackningsmaterial

En grundläggande utgångspunkt är att vanligt förekommande förpackningar av papper, plast, metall, färgat glas och ofärgat glas samlas in i containrar motsvarande de containrar som finns på en lättillgänglig insamlingsplats och som finns på de flesta återvinningscentraler. En del av återvinningscentralens yta kan därmed funktionellt ses som motsvarande en lättillgänglig insamlingsplats, vilket motiverar att ersättningen utformas på liknande sätt. I dessa containrar förväntas även skrymmande förpackningsavfall kunna lämnas i viss utsträckning. Naturvårdsverkets förslag innebär att nuvarande ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser som utgår för en återvinningscentral tas bort och ersätts med en ersättning för insamling av förpackningsavfall av papper och plast i containrar motsvarande de containrar som finns på en lättillgänglig insamlingsplats med samma ersättningsnivå som en lättillgänglig insamlingsplats. Därutöver tillkommer en fast ersättning på 16 470 kronor per återvinningscentral och år för insamling av glas- och metallförpackningar. Ersättningen för glas- och metallförpackningar har beräknats utifrån den arbetstid och tömning som krävs för att samla in dessa material i containrar motsvarande de som idag används vid lättillgängliga insamlingsplatser, där hanteringen bedöms kunna ske med relativt begränsad arbetsinsats och utan särskild maskinell hantering i jämförelse med mer voluminösa fraktioner.

Beräkning av kostnad för insamling av skrymmande förpackningsavfall

Wellpapp är den förpackningsfraktionen som bedöms vara av störst betydelse för kostnaderna för hantering av förpackningar på återvinningscentraler, därför att wellpapp är den enskilt största fraktionen som också till övervägande del

utgörs av förpackningar. Wellpapp samlas på de flesta återvinningscentraler in som en separat fraktion. Skrymmande plastförpackningar antas till övervägande del utgöras av frigolit och krymp- och sträckfilm.

Vid beräkning av kostnaderna för skrymmande papper- och plastförpackningar har den genomsnittliga kostnaden per ton mottaget avfall vid återvinningscentraler använts som en approximation, eftersom tillförlitliga volymdata för de olika fraktionerna saknas. Mediankostnaden för hantering av avfall på återvinningscentraler har beräknats till 1 200 kr per ton, vilket även antas spegla kostnaderna för hantering av skrymmande förpackningsavfall av papper och plast. Uppgifter om mängden skrymmande plastförpackningar så som frigolit och krymp- eller sträckfilm saknas, men bedömningen är att dessa i stor utsträckning lämnas i containrar som är en del av systemet med lättillgängliga insamlingsplatser och att mängderna som lämnas i andra typer av behållare på återvinningscentraler är mycket små i förhållande till grovplastflödet. Därmed får skrymmande plastförpackningar en mycket liten kostnadspåverkan och har därför inte analyserats vidare.

Beräknad mediankostnad per ton mottaget avfall vid återvinningscentraler (1200 kr per ton) understiger förslaget till reviderad tonersättning för såväl pappersförpackningar (1 613 kr per ton) som för plastförpackningar (1 375 kr per ton). Kostnaden för separat hantering av skrymmande förpackningsavfall av papper och kartong (wellpapp) samt plast bedöms därmed täckas av tonersättningen som utgår för papper- respektive plastförpackningar. Naturvårdsverket föreslår således ingen fast ersättning för skrymmande pappers- och plastförpackningar som samlas in på återvinningscentraler.

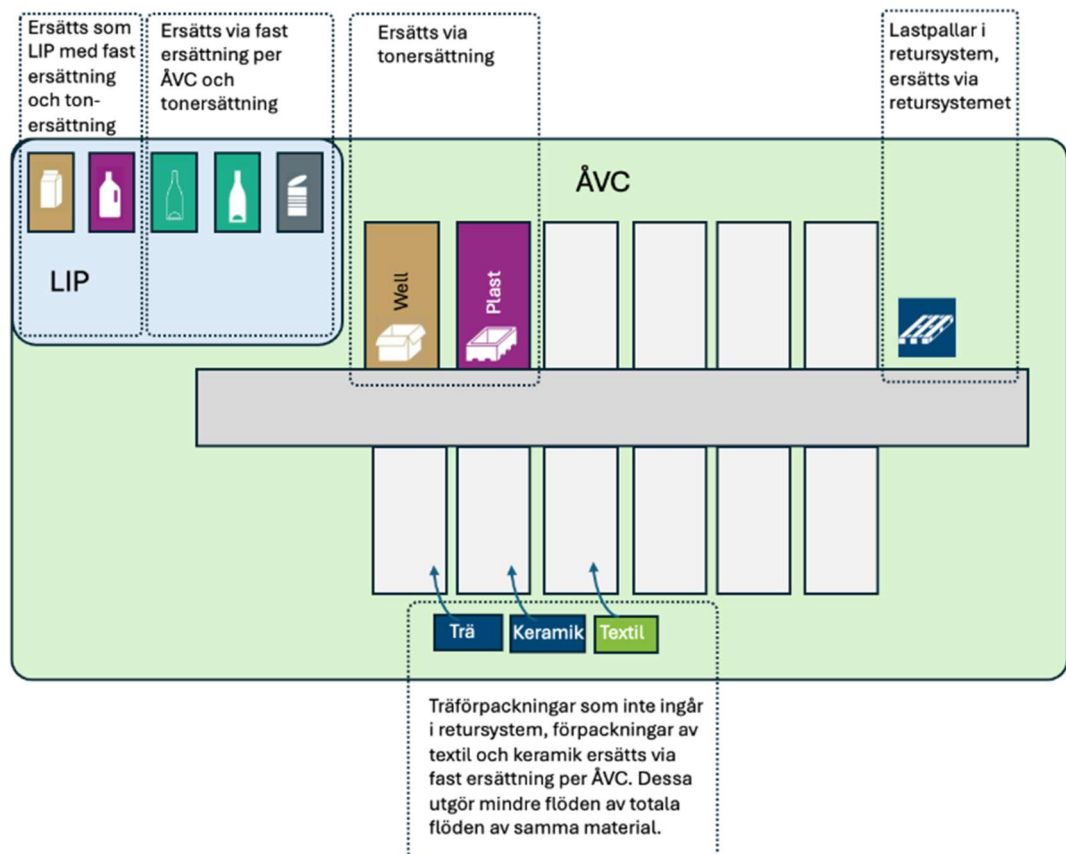
Beräkning av fast ersättning för träförpackningar och förpackningar av övrigt material

Förpackningar av trä och övrigt förpackningsmaterial såsom textil och keramik utgör tillsammans en mycket liten del av mängden förpackningsavfall som tas emot på återvinningscentraler och hanteras i praktiken tillsammans med övrigt avfall av samma material. För lastpallar av trä som ingår i särskilda retursystem får kommuner ersättning utanför producentansvaret. Statistik från producentorganisationerna visar att mängder förpackningsavfall av övrigt material och träförpackningar är marginella i förhållande till övriga avfallsströmmar. En överslagsberäkning visar exempelvis att hantering av träförpackningar på återvinningscentraler kostar mindre än 2 miljoner kronor per år nationellt, vilket motsvarar mindre än 20 öre per invånare, och kostnaderna för textil och keramik bedöms vara ännu lägre.

Kostnaderna för att hantera träförpackningar har uppskattats genom att beräkna kostnaden för behandling av träförpackningar då dessa till övervägande del samlas in och behandlas tillsammans med övrigt träavfall. Medianen för mängden trä som tas emot på återvinningscentral är 680 ton per återvinningscentral utifrån uppgifter i Avfall Web. Om mängden träförpackningar antas utgöra 1 procent av det totala flödet trä och behandlingskostnaden är 200 kr per ton blir behandlingskostnaden omkring 1420 kr per återvinningscentral och år.

Kostnaden för att hantera förpackningsavfall av övrigt material såsom keramik och textil har inte beräknats eller analyserats närmare eftersom dessa flöden bedöms vara mycket små. Naturvårdsverkets förslag innebär att kommuner får ersättning för insamlingen av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial med 2 029 kronor per återvinningscentral och år, vilket motsvarar den del av den fasta ersättningen som avser dessa materialslag där cirka 1 420 kronor avser träförpackningar och cirka 609 kronor avser förpackningar av övrigt material.

Figur 1 Illustration av ersättning för insamling via återvinningscentraler



Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 2 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer kommunerna även fortsättningsvis att erhålla ersättning för insamling av samtliga förpackningsmaterial vid återvinningscentraler. Denna ersättning bedöms inte spegla hur insamlingen av förpackningsavfall faktiskt bedrivs vid återvinningscentraler, vilket innebär en risk för att ersättningen inte blir kostnadsriktig.

Alternativa lösningar

Ett alternativ hade varit att beräkna ersättningen utifrån volym. Detta hade varit särskilt ändamålsenligt för voluminösa förpackningsfraktioner av papper och plast. Detta alternativ bedöms dock inte vara genomförbart, eftersom det saknas tillämpliga volymvikter för samtliga avfallsslag som tas emot på

återvinningscentraler och som skulle kunna användas för att beräkna ersättning för insamling av samtliga förpackningsfraktioner.

Konsekvensbedömning

De föreslagna förändringarna innebär att ersättningen i större utsträckning motsvarar faktiska kostnader, vilket gör ersättningen mer träffsäker. För kommunerna innebär detta att tonersättningen täcker kostnaderna för hantering av de största och mest kostnadsdrivande förpackningsfraktionerna, framför allt wellpapp. Den fasta ersättningen täcker kostnaderna men på en nivå som överensstämmer med hur dessa flöden samlas in och hur stora eller små de faktiskt är.

Samtidigt innebär förändringen en sänkning av den fasta ersättningen per återvinningscentral med 30 500 kr per år och anläggning, eftersom den nuvarande ersättningen på 49 000 kr för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial tas bort och endast omkring 18 500 kr ersätts för insamling av träförpackningar, övrigt förpackningsmaterial och för insamling av glas- och metallförpackningar. För kommunerna blir den totala ersättningen lägre, men också mer relevansbaserad och bättre anpassad till verkliga flöden och kostnader.

För producentansvarsorganisationerna innebär förslaget minskade kostnader, eftersom den totala ersättningen för insamling på återvinningscentraler minskar med cirka 18,3 miljoner kronor på nationell nivå.

För Naturvårdsverket bedöms konsekvenserna bli marginella. Det krävs dock administration av dispenser för att tillåta saminsamling av vissa materialslag samt viss vägledning för att säkerställa att rätta ersättningsnivåer tillämpas. Om varje enskild kommun ansöker om dispens från separat insamling enligt 3 kap. 28 § avfallsförordningen kommer det att kräva resurser från Naturvårdsverket som motsvarar 4 helårsarbetskrafter. Om producentansvarsorganisationerna däremot ansöker om motsvarande dispens uppskattar Naturvårdsverket resursåtgången till 0,1 helårsarbetskrafter.

1.6.4. Ersättning för insamling av förpackningsavfall vid regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att en fast och en rörlig ersättning lämnas för insamling av förpackningsavfall av samtliga material på regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser.

Fast ersättning utgår per insamlingsplats och år oberoende av kommungrupp. För att ersättningen ska kunna lämnas föreslår Naturvårdsverket att ett minimikrav införs avseende insamlingens servicenivå. Det föreslås att insamling vid regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser ska ske vid minst fem tillfällen (antal stopp) per plats och år för att berättiga till ersättning.

Tonersättning utgår för de vanligast förekommande förpackningsmaterialen papper, plast, glas och metall.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 16 § och tabell 4b.

Nytt krav i förpackningsförordningen föranleder behovet av en ersättning för regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser

Genom lagändringar i förpackningsförordningen (6 kap. 7 §) som trädde i kraft den 1 oktober 2025 har regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser tillkommit som en ersättningsberättigad insamlingsplats. Nuvarande ersättningsföreskrifter (NFS 2023:14) omfattar inte denna insamlingsform. Istället utgår en ersättning enligt ett beslut som har fattats av Naturvårdsverket som ett komplement till NFS 2023:14.

Ersättningsföreskrifterna behöver kompletteras så att ersättningen till kommunerna för insamling av förpackningsavfall via sådana återkommande temporära mottagningsplatser regleras inom ramen för samma ersättningsföreskrift, istället som ett komplement.

Icke stationära insamlingsplatser – omfattning och exempel

Kommuner ska enligt 6 kap. 7 § förpackningsförordningen tillhandahålla insamling av avfall av samtliga förpackningsmaterial på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll. Dessa platser ska utgöras av stationära bemannade insamlingsplatser (återvinningscentraler) eller, sedan 1 oktober 2025, regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser. I avfallsförordningen och förpackningsförordningen finns ingen definition av vad en regelbundet temporär återkommande mottagningsplats är. Naturvårdsverkets bedömning är att sådana platser till övervägande del utgörs av mobila enheter som stannar på ett antal uppställningsplatser per år utifrån ett fastställt schema (mobil mottagningsplats).

Insamling av olika typer av avfall vid mobila mottagningsplatser förekommer som en del av kommunens insamling av grovavfall och farligt avfall och kan möjliggöra insamling där det saknas förutsättningar för att etablera stationära återvinningscentraler. I Avfall Web fanns det ca 560 registrerade icke stationära (temporära) mottagningsplatser. Icke stationära mottagningsplatser kan se ut på olika sätt, exempelvis temporärt utplacerade behållare, lastbilar som besöker särskilda uppställningsplatser efter ett schema eller färjor som utgör motsvarande service på öar.

Naturvårdsverket föreslår att en ny ersättningspost införs i ersättningsföreskriften som innebär en fast årlig ersättning för regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser enligt Tabell 5 nedan. För att ersättning ska kunna lämnas krävs att insamling av samtliga förpackningsfraktioner sker på en sådan plats vid minst fem tillfällen (antal stopp) per år. Rörlig ersättning tillkommer men redovisas inte. Ersättningen avser kostnadsnivån för år 2026.

Tabell 5 Översikt av den fasta ersättning för regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser

Beräkning av ersättning för regelbundet återkommande temporär mottagningsplats	
Ersättning per plats	4000 kr
Minst antal stopp per plats och år	5 stycken
<i>Total ersättning per mottagningsplats och år (efter avrundning)</i>	<i>20 300 kronor</i>

Beräkning av ersättningen för insamling via regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser (mobila mottagningsplatser)

Kostnadsbilden vid insamling av förpackningsavfall med hjälp av mobila mottagningsplatser skiljer sig från insamling via stationära återvinningscentraler, exempelvis genom lägre eller i det närmaste obefintliga investeringar i mark och att byggnader inte behövs. Istället behövs särskild utrustad insamlingsekipage som kan bestå av flera fordon för olika typer av avfall samtidigt som befolkningsunderlaget för en temporär mottagningsplats och den hanterade avfallsmängden är mindre än för en stationär återvinningscentral.

Kostnaderna för insamling med mobil insamlingslösning beror på flera lokala förutsättningar såsom antal uppställningsplatser, antal stopp, uppställningstid, körsträckor samt hur stora avfallsmängder och vilka fraktioner som hanteras.

Ersättningen för mobila mottagningsplatser har beräknats utifrån kostnaderna för mobil insamling av förpackningsavfall och hur stor del av dessa kostnader som rimligen kan kopplas till just förpackningsfraktionerna. I beräkningen utgår man från en typisk mobil mottagningsplats bestående av fyra fordon, där ett av fordonen hanterar förpackningsavfall av papper inklusive wellpapp och ett annat hanterar förpackningsavfall av plast-, metall- samt färgat och ofärgat glas. Med stöd av kostnadsuppgifter från Avfall Web och faktiska turlistor har en mediankostnad per stopp beräknats till 4 000 kronor för den del som avser förpackningar. För att en plats ska ge rätt till ersättning ska den vara en återkommande temporär mottagningsplats med minst fem stopp per år, vilket enligt Naturvårdsverkets konsults erfarenhetsbaserade bedömning motsvarar ett normalt besöksmönster för hushåll på en återvinningscentral. Genom att multiplicera mediankostnaden per stopp med fem stopp per år fastställs en årlig ersättningsnivå på 20 300 kronor per insamlingsplats, utöver den rörliga tonbaserade ersättningen som bedöms vara marginell i sammanhanget.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 8 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer kommuner att få ersättning för mobila mottagningsplatser i linje med det beslut som Naturvårdsverket fattade den 19 mars 2026 (ärendenummer NV-26-016984). Ersättningen är den samma som Naturvårdsverket föreslår inom ramen för denna revidering av

ersättningsföreskriften. Naturvårdsverket ser dock det som fördelaktigt att ersättningen för regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser i fortsättningen regleras i en ersättningsföreskrift och inte genom ett förvaltningsbeslut.

Alternativa lösningar

De beräkningar som Naturvårdsverkets förslag bygger på utgår från insamling med lastbilar med flera flak som är uppställda vid ett antal uppställningsplatser. Det förekommer dock även andra former av insamling, exempelvis via färjor som används för att samla in avfall från öar. Detta alternativ har emellertid inte utretts närmare, eftersom mobil insamling med lastbil bedöms vara den dominerande insamlingsformen.

Konsekvensbedömning

Införandet av ersättning för insamling av förpackningsavfall vid mobila mottagningsplatser bedöms kunna öka kommunernas incitament att använda denna typ av lösning, särskilt i glesbefolkade områden eller där det saknas förutsättningar att etablera stationära återvinningscentraler. Kravet på minst fem stopp per år innebär också att kommunerna behöver planera för en viss lägsta servicenivå för att vara ersättningsberättigade. Samtidigt ökar det administrativa arbetet genom att kommunerna behöver rapportera antal temporära insamlingsplatser. Den administrativa rapporteringspåslaget regleras dock redan i 9 kap. 2 § förpackningsförordningen och blir ingen ny rapporteringsåtgärd som tillkommer med anledning av Naturvårdsverkets förslag.

För producentansvarsorganisationerna innebär införandet av ersättning för mobila mottagningsplatser att deras totala kostnader kan öka något, eftersom de behöver betala ersättning även för denna typ av insamling. Den nationella kostnadseffekten är svårbedömd, men vid full användning av alla befintliga temporära mottagningsplatser som finns registrerade i Avfall Web uppskattas kostnaden för producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter öka med cirka 11,2 miljoner kronor per år på nationell nivå.

Naturvårdsverket påverkas genom behov av framtagande av tydlig vägledning om den servicenivå som krävs för att ersättningen till kommuner ska vara ersättningsgrundande. Naturvårdsverket har redan utvecklat e-tjänst för rapportering av antalet regelbundet återkommande temporära insamlingsplatser.

1.6.5. Ytterligare ersättning för fastighetsnära insamling vid hög andel fritidsboende hushåll

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättningen kompletteras med en extra fast ersättning till de kommuner som har minst 20 procent andel fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus.

Ersättningen föreslås differentieras utifrån tre intervaller (20–40 procent, 41–60 procent och över 60 procent), baserade på andelen fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus i förhållande till antalet permanentboende och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus. Den fasta extra ersättningen utgår oberoende av kommungrupp.

Extra ersättning utgår som ett tillägg till den fasta ersättningen för fastighetsnära insamling eller för insamling från en upphämningsplats per fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus.

Rörlig tonersättning tillkommer.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 10 § och tabell 1d.

Samband mellan fritidshusandel och ökade insamlingskostnader

Den nuvarande ersättningen för fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus bygger på antagandet att dessa endast genererar kostnader under hämtningssäsongen och därmed under en begränsad del av året. Erfarenheter visar dock att kommuner med många fritidshus har särskilda utmaningar och kostnader som inte fullt ut täcks av ersättningen. Ersättningen för insamling av förpackningsavfall från fritidsboende hushåll behöver ses över så att den bättre svarar mot faktiska kostnader i dessa kommuner.

Insamling av avfall från fritidsboenden sker i regel genom så kallad säsongshämtning under en begränsad del av året. Hämtningssäsongens längd varierar mellan kommuner, men en typisk säsong omfattar omkring 22 veckor. Under denna period utökas den ordinarie insamlingen till att även omfatta fritidshus, som normalt har samma typ av insamlingssystem som permanentboende hushåll i en- och tvåbostadshus.

För att hantera den ökade belastningen under hämtningssäsongen kan kommunerna behöva vidta särskilda åtgärder, såsom förlängda arbetsdagar, anställning av fler chaufförer, ökad tillgång till fordon och införande av skiftkörning. Det kan även krävas omläggning av insamlingsrutter och fler tömningar av insamlingsfordon.

Kostnaden per fastighet och år för insamling från fritidsboende hushåll är normalt lägre än för permanentboende hushåll, främst eftersom hämtningen endast sker under en del av året. Kostnaderna är därför i stor utsträckning kopplade till hämtningssäsongens längd. Samtidigt innebär säsongshämtning att insamlingen under en begränsad period kan bli mer resurskrävande, även om dessa ökade kostnader inte nödvändigtvis kvarstår under resten av året.

I nuvarande ersättningsmodell för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från fritidsboenden ingår ersättning för fordon och insamlingspersonal i proportion till hämtningssäsongens längd samt för omlastning baserat på insamlade mängder. Kostnader för kärl och administration ersätts däremot på samma nivå som för permanentboende hushåll med året-runt-hämtning, eftersom dessa kostnader är oberoende av säsongens längd.

En utmaning uppstår i de fall det finns kostnader som kvarstår även utanför hämtningssäsongen och som inte beaktats i den nuvarande ersättningen. När det

gäller insamlingen handlar det framför allt om fasta kostnader, särskilt kopplade till överkapacitet i fordonsparken. För att klara säsongshämtningen kan kommuner behöva investera i fler fordon än vad som kan utnyttjas under resten av året. Dessa kostnader uppstår oberoende av om insamlingen bedrivs i egen regi eller genom entreprenad, även om de blir mer synliga i kommuner med egen fordonspark.

Enkätundersökningen som Naturvårdsverket låtit göra visar att hur insamlingen från fritidshus påverkar kommunens samlade insamlingskostnader i hög grad beror på andelen fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus i relation till det totala antalet permanentboende och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus. I kommuner med en låg andel fritidshus anges kostnadspåverkan ofta vara obetydlig eller marginell. Däremot framträder en tydlig brytpunkt vid omkring 20 procent fritidsboende en- och tvåbostadshus i förhållande till antalet permanentboende och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus. Kommuner som ligger över denna nivå uppger i större utsträckning att insamlingskostnaderna påverkas, exempelvis genom högre tömningskostnader eller behov av fler fordon som inte kan nyttjas fullt ut utanför säsongen. Att vissa kommuner ändå uppger att kostnaderna inte påverkas kan delvis förklaras av svårigheter att urskilja säsongrelaterade kostnader, särskilt när insamlingen utförs av entreprenör.

Naturvårdsverket föreslår att kommuner med hög andel fritidsboende hushåll får en extra fast ersättning per fritidsboende hushåll och år enligt Tabell 6 nedan. Rörlig ersättning tillkommer, men redovisas inte. Notera att ersättningen i Tabell 1 Tabell 6 nedan redovisas som en fast ersättning för samtliga förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära. Ersättningen baseras på 2026 års kostnadsnivå.

Tabell 6 Överblick av fast extra ersättning per fritidsboende hushåll till kommuner med hög andel fritidsboende hushåll

Andelen fritidsboende hushåll	20–40 procent	41–60 procent	> 60 procent
<i>Fast ersättning, efter avrundning</i>	<i>35 kronor</i>	<i>60 kronor</i>	<i>80 kronor</i>

Beräkning av extra ersättning för stor andel fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus

Beräkningarna av extra ersättning för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från fritidsboenden baseras inte på kommunernas faktiska kostnadsuppgifter. Skälet är att få kommuner i nuläget har fastighetsnära insamling av förpackningar från fritidshus samt att det för många kommuner är svårt att särskilja kostnaderna för insamling från fritidsboenden. I stället används de kostnadsberäkningar som togs fram i samband med framtagandet av den ursprungliga ersättningsmodellen 2022, vilka baserades på data från omkring 50 exempelkommuner med varierande förutsättningar. Detta underlag bedöms fortsatt vara relevant.

Utgångspunkten för beräkningarna är att det endast är de kostnader som kvarstår utanför hämningssäsongen som motiverar en extra ersättning. Dessa kostnader bedöms i huvudsak bestå av kapitalkostnader för överkapacitet i fordonsparken. Till skillnad från exempelvis personal- och driftskostnader, som uppstår endast när insamling sker och i stor utsträckning kan anpassas över året, kvarstår kapitalkostnaderna för fordon även när de inte används. För att klara säsongshämtningen kan kommuner behöva tillgång till fler insamlingsfordon än vad som kan utnyttjas resten av året, och denna överkapacitet bedöms vara svår att undvika i praktiken. Övriga kostnader, såsom kärl, administration och omlastning, är inkluderad i nuvarande ersättning och utgör därför inte grund för extra ersättning.

Beräkningarna utgår från medianvärden för samtliga kommungrupper, i syfte att skapa en generell grund för extra ersättning som inte är knuten till specifik kommungrupp. Det förutsätts vidare att insamlingen från fritidsboenden sker vid varje fastighet och med samma typ av insamlingsystem som i ursprungsberäkningarna.

Med stöd i enkätundersökningen bedöms brytpunkten för när extra kostnader uppstår ligga vid cirka 20 procent fritidsboenden. Kommuner med lägre andel än så bedöms i regel inte ha kvarstående kostnader av betydelse utanför hämningssäsongen. För kommuner med 20–40 procent fritidsboenden föreslås därför en extra ersättning på 35 kronor per fritidsboende hushåll och år. För kommuner med 41–60 procent fritidsboenden föreslås en extra ersättning på 60 kronor per fritidsboende hushåll och år, och för kommuner med mer än 60 procent fritidsboenden föreslås en extra ersättning på 80 kronor per fritidsboende hushåll och år. De föreslagna nivåerna för respektive intervall speglar antagna genomsnittliga andelar fritidsboenden inom intervallen och innebär att ersättningen ökar stegvis i takt med att fritidsboenden utgör en större del av kommunens småhusbestånd. Detta bygger på antagandet att behovet av överkapacitet och därmed kostnaderna ökar proportionellt med andelen fritidsboenden.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 3 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas riskerar ersättningen till vissa kommuner med stor andel fritidsboenden att inte täcka kommunernas kostnader på ett ändamålsenligt sätt. Detta kan särskilt drabba kommuner med en hög andel fritidshus, där säsongshämtningen innebär ökade fasta kostnader, exempelvis för överkapacitet i fordonsparken.

Alternativa lösningar

Ett alternativ hade varit att fastställa en enhetlig extra ersättning oavsett intervall. Att ersättningen i stället differentieras utifrån intervall överensstämmer dock med nuvarande ersättningsföreskrift, där extra ersättning lämnas för fastighetsnära insamling i kommuner med låg befolkningstäthet. Denna modell

bedöms vara mer kostnadsriktig eftersom den innebär att ersättningen i högre grad speglar hur kommunernas kostnader ökar i takt med en ökande andel fritidsboende hushåll.

Konsekvensbedömning

För kommunerna innebär den föreslagna extra ersättningen att den samlade ersättningen för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från fritidsboende hushåll bättre speglar de faktiska kostnaderna i kommuner med en hög andel fritidshus. Framför allt adresseras de merkostnader som kan uppstå till följd av överkapacitet i fordonsparken utanför hämtningssäsongen. Kommuner med en låg andel fritidsboenden bedöms i regel inte påverkas i nämnvärd grad, medan kommuner med en större andel fritidsboenden får en ökad ersättning som står i proportion till andelen fritidsboende hushåll. Naturvårdsverkets förslag innebär inget administrativt påslag för kommuner då kommuner redan idag lämnar in uppgifter till Naturvårdsverket för att Naturvårdsverket ska kunna räkna fram andelen fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus.

För producentansvarsorganisationerna och i förlängningen producenterna innebär förslaget ökade kostnader på nationell nivå. Den extra ersättningen bedöms sammantaget leda till en högre ersättning för insamling av förpackningsavfall från fritidsboende hushåll i småhus med cirka 14 miljoner kronor per år vid fullt utbyggd fastighetsnära insamling. Kostnadsökningen motiveras av att nuvarande ersättningsmodell inte fullt ut beaktar de kvarstående fasta kostnader som kan uppstå i kommuner med många fritidsboenden, och att ersättningen därmed blir mer kostnadstäckande.

För Naturvårdsverket innebär förslaget en viss ökning av den administrativa belastningen, eftersom ytterligare en ersättningsgrundande komponent införs. Den extra ersättningen baseras dock på uppgifter som kommunerna redan rapporterar till myndigheten, nämligen antal permanent och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus, vilket begränsar behovet av att inhämta fler uppgifter.

1.6.6. Ny ersättning införs för insamling av förpackningsavfall från gemensamma behållare från hushåll i en- och tvåbostadshus

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att en ny kategori införs i ersättningsföreskrifterna som avser insamling av förpackningsavfall från hushåll i en- och tvåbostadshus som använder gemensamma behållare för insamlingen av förpackningsavfall.

Ny fast ersättning per hushåll föreslås införas för både permanentboende och fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus. Ersättningen görs beroende av vilken kommungrupp som kommunen är indelad i.

Kommunen föreslås ha rätt till ersättning för insamling av förpackningsavfall från hushåll i en- och tvåbostadshus som använder gemensamma behållare oavsett om insamlingen sker fastighetsnära eller från upphämtningsplatser som inte är fastighetsnära.

Ersättningen ska lämnas om minst tre hushåll i en- och tvåbostadshus använder samma avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall.

Kommunen kan inte få ersättning för fastighetsnära insamling om insamlingen från en- och tvåbostadshus sker från gemensamma behållare

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 9 § och tabell 1b.

Behov av särskild ersättning för insamling av förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus som delar avfallsbehållare

Insamling av avfall inklusive förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus som delar avfallsbehållare (gemensamhetslösningar) används när hämtning vid varje fastighet i en- och tvåbostadshus inte är möjlig eller lämplig. I stället för att samla in avfall vid varje enskild fastighet får ett antal hushåll dela på avfallsbehållare. Denna typ av insamling liknar till stora delar den insamling som sker från flerbostadshus. Trots detta ersätts dessa gemensamhetslösningar idag som fastighetsnära insamling från en- och tvåbostadshus, trots att förutsättningarna och kostnaderna skiljer sig. En särskild ersättning för insamling av förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus som delar avfallsbehållare bör införas för att ersättningen bättre ska spegla de faktiska kostnaderna för denna insamlingsform. Naturvårdsverkets bedömning är att insamling via gemensamhetslösningar är en variant av fastighetsnära insamling som kan ske antingen fastighetsnära eller från en upphämningsplats.

Gemensamhetslösningar för insamling från en- och tvåbostadshus är mycket vanligt förekommande

Enligt Naturvårdsverkets enkätundersökning uppger cirka 88 procent av kommunerna att de tillämpar någon form av insamling av avfall från en- och tvåbostadshus i gemensamma behållare. Vid dessa insamlingsplatser är det vanligast att både livsmedels- och köksavfall, restavfall samt förpackningsavfall samlas in. Det förekommer också ofta att enbart livsmedels- och köksavfall och restavfall samlas in. Även om detta i dagsläget är ovanligt, indikerar fritextsvaren i enkätundersökningen att vissa kommuner planerar att bygga ut insamling av enbart glas- och metallförpackningar via gemensamhetslösningar medan resterande förpackningsfraktioner och livsmedels- och köksavfall samt restavfall kommer att samlas in fastighetsnära. En sådan ordning, att enbart samla in förpackningsavfall av vissa fraktioner fastighetsnära och andra fraktioner från gemensamma behållare från en upphämningsplats som inte är fastighetsnära, bedöms dock inte vara förenlig med kravet i 3 kap. 36 § avfallsförordningen, som anger att livsmedel- och köksavfall, restavfall samt förpackningsavfall av papper, plast, färgat glas, ofärgat glas och metall från en- och tvåbostadshus ska samlas in från en och samma plats.

Även om det är mycket vanligt att kommuner har gemensamhetslösningar för småhus är det inte så många hushåll som omfattas. Endast 8 % av en- och tvåbostadshusen, såväl permanent som fritidsboende, i Sverige är anslutna till någon form av gemensamhetslösning. Andelen av en- och tvåbostadshusen som är anslutna till gemensamhetslösning är högst i kommungrupp 1 (storstäder) och

lägst i kommungrupperna 5 (lågpendlingskommun nära större stad) och 6 (mindre stad/tätort). Insamlingen från gemensamhetslösningar för en- och tvåbostadshus sker vanligtvis med samma tekniska lösning som insamling från flerbostadshus, d.v.s. separata enfackskärl för respektive fraktion men även insamling i krantömda behållare eller sopsug förekommer. En viktig skillnad mellan insamlingen från flerbostadshus och gemensamhetslösningar för en- och tvåbostadshus är att lösningen för en- och tvåbostadshus behöver dimensioneras för en större mängd avfall eftersom ett hushåll i en- och tvåbostadshus generellt ger upphov till mer avfall jämfört med ett hushåll i flerbostadshus. Detta beror på att det generellt bor fler personer i ett hushåll i en- och tvåbostadshus jämfört med hushåll i flerbostadshus.

Naturvårdsverket föreslår att en ny ersättningskategori införs som innebär att om fler än två hushåll i en- och tvåbostadshus delar avfallsbehållare för insamling av förpackningsavfall lämnas en fast ersättning enligt Tabell 7 nedan. Ersättningen redovisas som en fast ersättning för samtliga förpackningsfraktioner. Utöver den fasta ersättningen tillkommer en rörlig del, som inte redovisas här. Ersättningen baseras på kostnadsnivån för år 2026.

Notera att för de fall där två hushåll, t.ex. grannar, i en- och tvåbostadshus delar behållare för insamling av förpackningsavfall lämnas ersättning som för fastighetsnära insamling och inte som ersättning för gemensamhetslösning.

Tabell 7 Översikt av fast ersättning för insamling av förpackningsavfall där fler än två hushåll delar på avfallsbehållare.

Kommun-grupp	Permanentboende hushåll i en- och tvåbostadshus	Fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus
1	355 kronor	299 kronor
2	305 kronor	284 kronor
3	318 kronor	276 kronor
4	674 kronor	403 kronor
5	579 kronor	373 kronor
6	467 kronor	351 kronor
7	520 kronor	400 kronor
8	1 155 kronor	814 kronor
9	814 kronor	624 kronor

Beräkning av ersättning till hushåll som delar behållare

Beräkningarna av kostnader för insamling av förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus med gemensamhetslösningar bygger på de ursprungliga kostnadsberäkningar som togs fram 2022 och som baserades på data från cirka 50 exempelkommuner. Detta underlag bedöms fortsatt relevant och har kompletterats med resultat från den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för revidering av denna ersättningsföreskrift, bland annat med avseende på hur gemensamhetslösningar fördelas mellan tätort och landsbygd i olika kommungrupper.

Vid beräkningarna har utgångspunkten varit att kostnaden för insamling inte påverkas av avståndet mellan hushåll och insamlingsplats. Därför görs ingen

skillnad mellan gemensamhetslösningar som är fastighetsnära enligt avfallsförordningens definition (1 kap. 8 § avfallsförordningen) och sådana som ligger längre bort (upphämningsplatser enligt 3 kap. 37 § avfallsförordningen). I stället är det möjligheten att samordna insamlingen och därigenom uppnå hög effektivitet som är avgörande för kostnadsnivån.

Antalet hushåll som är anslutna till varje gemensamhetslösning antas motsvara antalet hushåll per hämtställe i flerbostadshus inom respektive kommungrupp. Beräkningarna speglar att insamlingen tekniskt sett i stor utsträckning liknar insamling från flerbostadshus.

Kostnader för mark, städning, snöröjning eller byggnader ingår inte i ersättningen, eftersom dessa enligt ersättningsmodellens principer ska bäras av fastighetsägaren eller kommunen.

Beräkningarna för gemensamhetslösningar har tagits fram genom att kombinera kostnadsberäkningar för insamling från flerbostadshus med kostnadsrelationer för en- och tvåbostadshus. Kostnaderna har därvid beräknats stegvis genom att först utgå från kostnader för flerbostadshus, därefter justera för skillnader i avfallsmängder mellan en- och tvåbostadshus och flerbostadshus och slutligen korrigera för skillnader i insamlingsförutsättningar mellan tätort och landsbygd. Detta eftersom insamling från gemensamhetslösningar tekniskt och organisatoriskt i stor utsträckning liknar insamling från flerbostadshus, men samtidigt behöver dimensioneras för att hantera större mängder förpackningsavfall per hushåll.

Ett centralt antagande är att ett hushåll i småhus genererar och sorterar mer förpackningsavfall än ett hushåll i flerbostadshus. Skälet är framför allt att det i genomsnitt bor fler personer i hushåll i en- och tvåbostadshus jämfört med hushåll i flerbostadshus. Detta påverkar behovet av kärlovym, tömningsfrekvens och därmed både kärll- och insamlingskostnader per hushåll. Vidare har hänsyn tagits till att gemensamhetslösningar för en- och tvåbostadshus kan vara belägna både i tätort och på landsbygd, till skillnad från flerbostadshus som i ursprungsberäkningarna antogs finnas enbart i tätort. Eftersom insamling på landsbygd generellt innebär lägre prestation (färre tömda kärll per dag) och därmed högre kostnad per tömning, har kostnaderna justerats med prestationsfaktorer baserade på ursprungsberäkningarnas relation mellan tätort och landsbygd.

I kommungrupperna 8 (landsbygdskommuner) och 9 (landsbygdskommuner med besöksnäring) är kostnaderna för insamling höga till följd av en kombination av en stor andel landsbygdsboende, höga insamlingskostnader på landsbygd och höga insamlingskostnader för flerbostadshus. Mot denna bakgrund föreslås samma fasta ersättning per hushåll för en- och tvåbostadshus med gemensamhetslösning som den ersättning som idag gäller för en- och tvåbostadshus med fastighetsnära insamling.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 5 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för

insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvens om ingen åtgärd vidtas

Om ingen ersättning för insamling av förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus som delar insamlingsbehållare införs finns en risk för en fortsatt överkompensation till de flesta kommuner, eftersom insamling via gemensamhetslösningar generellt medför lägre kostnader jämfört med fastighetsnära insamling vid varje enskild fastighet.

Alternativa lösningar

Naturvårdsverket har övervägt att föreslå att ersättning för insamling av förpackningsavfall från en- och tvåbostadshus med gemensam avfallsbehållare fastställs till samma nivå som för hushåll i flerbostadshus. Naturvårdsverket har dock avfärdat detta alternativ, eftersom ersättningen då riskerar att bli otillräcklig med anledning av att den inte skulle ta hänsyn till att hushåll i en- och tvåbostadshus generellt genererar mer avfall än hushåll i flerbostadshus.

Konsekvensbedömning

För kommunerna innebär den föreslagna ersättningen att den bättre speglar de faktiska kostnaderna för insamling vid gemensamhetslösningar, där kostnaden per hushåll ofta är lägre än vid hämtning vid varje fastighet. Kommuner som idag får, eller annars skulle ha fått, full ersättning motsvarande fastighetsnära insamling för hushåll med gemensamhetslösningar kommer att få en lägre ersättning per hushåll. Hur stor effekten blir beror på hur många en- och tvåbostadshus som är anslutna till gemensamhetslösningar i kommunen och i vilken kommungrupp kommunen är indelad i. Förslaget medför även ökad administration för kommunerna, eftersom kommuner kommer att behöva rapportera in nya uppgifter till Naturvårdsverket om antalet hushåll i en- och tvåbostadshus som har gemensamhetslösningar. Uppgifter om vilka hushåll som är anslutna till gemensamhetslösningar finns inte alltid samlade i kommunernas register, vilket kommer att kräva inventering.

Konsekvenserna av förslaget skulle för producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter innebära minskade kostnader med 40,6 miljoner kronor per år på nationell nivå.

För Naturvårdsverket innebär förslaget att en ny ersättningskategori behöver införas och administreras. Myndigheten behöver även ta fram vägledning som tydliggör vad som ska räknas som en gemensamhetslösning, exempelvis att hushållen behöver dela både insamlingsplats och behållare, att minst tre hushåll behöver vara anslutna samt hur gränsdragningen mot andra insamlingslösningar, såsom lättillgängliga insamlingsplatser, ska göras. Därtill krävs utveckling av Naturvårdsverkets e-tjänster för att möjliggöra rapportering av antal hushåll som delar avfallsbehållare.

1.6.7. *Ersättning för insamling av förpackningsavfall från upphämningsplatser*

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättning för insamling av förpackningsavfall från upphämningsplatser föreslås bli densamma som för fastighetsnära insamling.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 8–11 §§ och tabell 1a-1d.

Tillägg i avfallsförordningen och förpackningsförordningen föranleder behov av ersättning för insamling vid upphämningsplatser

Fastighetsnära insamling definieras i avfallsförordningen (1 kap. 8§) som insamling av avfall från en fastighet där avfall produceras, eller om insamling från fastigheten inte är möjlig med hänsyn till trafiksäkerheten eller till fastighetens utformning eller lokalisering, insamling av avfall från en plats så nära fastigheten som möjligt, dock högst 400 meter från gränsen till fastigheten.

Ändringar i avfallsförordningen (3 kap. 37 § avfallsförordningen) har tydliggjort att insamling av förpackningsavfall i vissa fall får ske vid upphämningsplatser i stället för fastighetsnära insamling. Möjlighet för kommuner att få ersättning finns numera i förpackningsförordningen (9 kap. 3 §), men i ersättningsföreskrifterna saknas denna typ av insamlingsplats.

Ersättningsföreskriften behöver således kompletteras så att kommunerna får ersättning även för insamling av förpackningsavfall vid upphämningsplatser som inte är fastighetsnära.

Insamling av avfall vid överenskomna eller beslutade upphämningsplatser är vanligt förekommande. Det finns flera tänkbara anledningar till sådan insamling, exempelvis att vägen fram till fastigheterna inte är farbar för insamlingsfordonet eller att det råder brist på ytor och utrymmen för uppställning av kärl på fastigheterna. Sedan 1 oktober 2025 får insamlingen av förpackningsavfall ske på s.k. upphämningsplatser. Enligt övergångsbestämmelserna i förpackningsförordningen punkt 2–3 ska insamlingen av förpackningsavfall till och med den 31 december 2026 från upphämningsplatser räknas som fastighetsnära insamling, även om platserna egentligen inte uppfyller kraven för fastighetsnära insamling enligt reglerna. Om det senare visar sig att kommunerna fått mer ersättning för dessa upphämningsplatser än vad de egentligen skulle ha fått enligt de nya föreskrifter som ska börja gälla senast den 1 januari 2027, ska Naturvårdsverket dra av det överskjutande beloppet vid kommande utbetalningar under 2027. Avdraget ska beräknas utifrån den ersättningsnivå för fastighetsnära insamling som gäller den 1 januari 2026.

Naturvårdsverket föreslår att samma ersättning som utgår för fastighetsnära insamling, även utgår för insamling som sker från upphämningsplatser som inte är fastighetsnära.

Bedömning av ersättning för insamling på upphämningsplatser

Insamling av förpackningsavfall vid upphämningsplatser, exempelvis längs större vägar i stället för vid enskilt belägna fastigheter, kan bidra till en mer kostnadseffektiv insamlingslösning. Att avfall ibland hämtas vid sådana upphämningsplatser i stället för direkt vid fastigheten bedöms, per hushåll, kosta lika mycket och har redan vägt in i de prestationstal som ligger till grund för dagens ersättningsnivåer för fastighetsnära insamling.

Eftersom nuvarande ersättningsmodell redan beaktar att insamling sker från upphämningsplatser samt att avståndet mellan hushåll och insamlingsplats generellt inte påverkar insamlingskostnaden, föreslås därför att insamling av förpackningsavfall vid upphämningsplatser ersätts med samma belopp som vid fastighetsnära insamling, under förutsättning att mat- och restavfall samt samtliga förpackningsslag som ska samlas in fastighetsnära också samlas in på samma plats. Iordningsställande och löpande skötsel av upphämningsplatsen förutsätts inte bekostas av producentkollektivet.

Mer information om den bedömning som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag finns i bilaga 8 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall.

Alternativa lösningar

Naturvårdsverket hade kunnat mera detaljerat utreda skillnaderna i kostnad mellan fastighetsnära insamling som sker inom 400 meter från en fastighet och insamling vid upphämningsplats som inte är fastighetsnära. En sådan analys bedöms dock vara relativt omfattande, och Naturvårdsverket gör därför bedömningen att det nu föreslagna tillvägagångssättet är tillräckligt ändamålsenligt.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen ersättning för upphämningsplatser fastställs bryter Naturvårdsverket mot 9 kap. 3 § förpackningsförordningen. Naturvårdsverket är skyldig att bestämma ersättningen med b.l.a. hänsyn till om insamlingen görs från upphämningsplatser som inte är fastighetsnära.

Konsekvensbedömning

Förslaget innebär att kommuner får lika mycket ersättning per plats vid insamling av förpackningsavfall vid upphämningsplatser som vid fastighetsnära insamling. Kommunerna är dock ändå skyldiga att rapportera antalet hushåll som har fastighetsnära insamling respektive insamling via upphämningsplatser separat i enlighet med förpackningsförordningen (9 kap. 2 § p.3).

Konsekvenserna för producentansvarsorganisationerna och i förlängningen producenter blir att samma ersättning ska betalas till kommunerna oavsett om insamlingen är fastighetsnära eller från upphämningsplats. Producenterna får således inga kostnadsökningar på grund av förslaget.

För Naturvårdsverket blir administrationen enklare genom att samma ersättning betalas ut oavsett avståndet till upphämningsplatsen. Förslaget innebär även att Naturvårdsverket inte behöver räkna av överskjutande belopp för

upphämtningsplatser i enlighet med övergångsbestämmelser i förpackningsförordningen eftersom ersättningen för upphämtningsplatser blir densamma som för fastighetsnära insamling.

1.6.8. Ingen extra ersättning för insamling av förpackningsavfall från öar utan vägförbindelse och farbara vägar

Förslag: Naturvårdsverket föreslår ingen extra ersättning till vissa kommuner för insamling av förpackningsavfall på öar med särskilda förutsättningar.
--

Insamling på öar utan fast vägförbindelse och där det saknas farbara vägar

Nuvarande ersättningsföreskrifter tar inte hänsyn till de extra kostnader som insamling av förpackningsavfall på öar med särskilda förutsättningar medför. Med särskilda förutsättningar menar Naturvårdsverket öar där det finns permanent eller fritidsboende hushåll och där ön saknar fast bro- eller färjeförbindelse och där det ofta saknas farbara vägar på ön där ordinarie insamlingsfordon för insamling av avfall kan framföras. Kommuner där det förekommer ö-hämtning har i remissvar till nuvarande ersättningsföreskrift (NFS 2023:14) påtalat att ersättningen inte täcker de faktiska kostnaderna för den fastighetsnära insamlingen. Naturvårdsverket har således utrett om en särskild extra ersättning bör införas för insamling av förpackningsavfall på öar med särskilt kostnadsdrivande förutsättningar. Särskilt kostnadsdrivande förutsättningar skulle kunna vara insamling som sker med båt och specialanpassade fordon där ordinarie insamlingsfordon inte kan framföras. Detta avser dock inte öar som har fast bro eller färjeförbindelse och där avfallsinsamlingen inte medför några nämnvärt avvikande förutsättningar jämfört med insamlingen på fastlandet.

Naturvårdsverkets enkätundersökning visar att insamling av avfall från öar med särskilda förutsättningar i dagsläget i de flesta kommuner begränsas till restavfall, medan även matavfall samlas in i vissa kommuner. Det förekommer att insamlingen samordnas med andra tjänster, exempelvis hämtning av latrin. Insamling av förpackningsavfall på öar är däremot mycket ovanlig. Omkring 67 procent av de kommuner som besvarat Naturvårdsverkets enkät och som hämtar avfall från hushåll på öar med särskilda förutsättningar uppger att den vanligaste lösningen är insamling vid gemensam insamlingsplats på fastlandet. I dessa fall sker i praktiken ingen ö-hämtning. Vidare anger omkring 22 procent av kommunerna att den vanligaste lösningen är hämtning vid fastigheten, med hjälp av fordon på ön eller från vattnet med båt. Ungefär 11 procent uppger att insamling vid gemensam insamlingsplats på ön är den vanligast förekommande lösningen. Vid insamling av avfall året runt med båt är den vanligaste lösningen insamling vid fastigheten med hjälp av fordon på ön eller från vatten med båt. För insamling på ön används exempelvis fyrhjuling med släp men det förekommer även att en mindre sopbil används, ibland i kombination med fyrhjuling.

Naturvårdsverket föreslår att ingen extra ersättning ska utgå till kommuner som har insamling från öar med särskilda förutsättningar.

Skälet till att Naturvårdsverket inte föreslår någon extra ersättning för ö-hämtning som har särskilda förutsättningar beror på att Naturvårdsverkets analys visar att insamling av förpackningar från öar med särskilda

förutsättningar är kostsam och svår att genomföra effektivt. Kostnaderna är flera gånger högre än på fastlandet, bland annat på grund av transporter som sker med båt, låg effektivitet i insamlingen och ökade logistiska krav när flera fraktioner ska hanteras. Samtidigt bedöms mängden förpackningar som samlas in bli relativt liten, vilket innebär att kostnaden per insamlad mängd blir mycket hög och att nyttan inte bedöms stå i proportion till kostnaderna. Därtill varierar förutsättningarna avsevärt mellan kommuner när det gäller geografi, befolkning och insamlingslösningar, vilket gör det svårt att utforma en rättvis och träffsäker ersättningsmodell. En generell ersättning riskerar därför att leda till både över- och underkompensation.

Det bör även påtalas att kommuner har möjlighet att enligt 3 kap. 37 § avfallsförordningen göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i en del av en kommun där det exempelvis saknas farbar väg eller lämplig tilläggningsplats, vilket gör att kommuner skulle kunna anvisa hushåll till upphämtningsplatser på ön eller på fastlandet i stället.

Alternativa lösningar

Trots att Naturvårdsverket föreslår att ingen extra ersättning ska utgå för ö-hämtning har Naturvårdsverket beräknat ersättningen för insamling av förpackningsavfall från öar med särskilda förutsättningar. Ett handlingsalternativ hade varit att föreslå att ytterligare extra ersättning utgår för insamling från ö-ar med särskilda förutsättningar enligt Tabell 8 nedan. Den extra ersättningen skulle i sådant fall lämnas utöver den ersättning som utgår för fastighetsnära insamling beroende av kommungruppsindelningen.

Tabell 8 *Handlingsalternativ fast extra ersättning till kommuner med öar med särskilda förutsättningar och där kommunen samlar in förpackningsavfall från hushåll*

Permanentboende hushåll	Fritidsboende hushåll
3500 kr	1500 kr

Beräkningarna bygger på räkneexempel som avser 600 stycken en- och tvåbostadshus på öar med särskild hämtning. I exemplet antas att insamling av förpackningar samordnas med insamling av restavfall och att flera fraktioner hämtas vid samma tillfälle. Detta innebär dock att insamlingen tar längre tid, kräver fler båttransporter och blir mer volymkrävande, eftersom exempelvis pappers- och plastförpackningar hanteras löst i säckar. Insamlingstiden antas därmed öka från fem till sju arbetsdagar per tvåveckorsperiod. Kostnaden för båt, fordon och personal antas uppgå till 2 500 kronor per timme, vilket bedöms vara rimligt utifrån kommunernas och entreprenörernas uppgifter. Utöver själva insamlingen inkluderas kostnader för säckar, säckskåp, boxar för metall och glas, administration, införande av fastighetsnära insamling, containerhyra, containertömning och omlastning på fastlandet, samt avskrivning av utrustning. Naturvårdsverket föreslår att ingen indexering görs för extra ersättning för ö-hämtning.

Mer information om de beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets handlingsalternativ finns i bilaga 6 till PM Utvärdering för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall. Notera att de beräkningar som framgår i PM:et baseras på 2025 års kostnadsnivå.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer kommuner som ordnar fastighetsnära insamling på öar utan väg- eller färjeförbindelse och farbara vägar på ön att erhålla samma ersättning som för insamling från hushåll på fastlandet, trots de högre kostnader som sådan insamling medför. Avsaknaden av extra ersättning kan därför leda till att fler kommuner väljer att hänvisa hushåll till upphämningsplatser som inte är fastighetsnära, antingen på ön eller på fastlandet. Eftersom livsmedels- och köksavfall, restavfall och förpackningsavfall enligt 3 kap. 36 § avfallsförordningen som huvudregel ska samlas in från en och samma plats, finns en risk att hushåll som i dag har fastighetsnära insamling av exempelvis restavfall får en försämrad servicenivå. Detta kan innebära att samtliga avfallsfraktioner i stället behöver lämnas vid en upphämningsplats på ön eller på fastlandet.

Konsekvenser

Om samtliga kommuner inför fastighetsnära insamling på öar med särskilda förutsättningar trots att ingen extra ersättning utgår för fastighetsnära insamling, uppskattas den totala kostnadsökningen för kommunerna bli omkring 50 miljoner kronor per år på nationell nivå. Hur stora kostnaderna blir för enskilda kommuner varierar dock beroende på lokala förutsättningar, såsom antalet en- och tvåbostadshus på öarna, öarnas beskaffenhet, möjligheterna att ta sig fram vid insamling, öarnas geografiska läge samt var avfallet kan omlastas på fastlandet. För exempelvis en kommun med cirka 500 permanentboende hushåll och 500 fritidshushåll i en- och tvåbostadshus skulle fastighetsnära insamling innebära en merkostnad på omkring 2,5 miljoner kronor per år.

För producentansvarsorganisationer, och i förlängningen producenterna, innebär detta samtidigt att en extra ersättning för ö-hämtning på uppskattningsvis 50 miljoner kronor per år inte ska ersättas.

1.6.9. Behov av ny basmånad för indexering

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ny basmånad införs som grund för att indexjustera ersättningsnivåerna. Naturvårdsverket föreslår att den nya basmånaden blir januari 2026. Avläsningsmånaden föreslås fortsatt vara januari innehavande kalenderår.

Naturvårdsverket föreslår att ingen indexering sker för den fasta ersättningen för omlastning, merersättning för låg befolkningstäthet och för information.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 6–7 §§.

Ny basmånad för indexjustering behövs

De kostnadsnivåer som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag till reviderad ersättningsföreskrift har indexjusterats till 2026 års kostnadsnivåer. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl att ändra basmånaden för indexjustering till januari 2026, som därefter ska utgöra utgångspunkt för framtida indexjusteringar.

De nuvarande ersättningsnivåerna indexjusteras med september 2023 som basmånad och januari innevarande kalenderår som avläsningsmånad. De beräkningar som genomförts inom ramen för denna revidering utfördes under 2025 och baseras därmed på kostnadsuppgifter avseende år 2024 eller på kostnadsuppgifter som har indexjusterats till 2025 års kostnadsnivåer. Under tiden detta förslag till ersättningsföreskrift togs fram, har Naturvårdsverket under 2026 behövt indexjustera nuvarande ersättning. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl att i detta förslag till reviderade ersättningsföreskrifter ändra basmånaden till januari 2026.

Alternativa lösningar

För att underlätta läsarens förståelse vid genomläsning av den föreslagna reviderade ersättningsföreskriften och tillhörande konsekvensutredning hade ersättningsnivåerna i föreskriften kunnat utgå från 2025 års kostnadsnivåer, eftersom de analyser och beräkningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag baseras på kostnadsnivåer för 2024 och 2025.

Ett ytterligare handlingsalternativ hade varit att fortsatt indexjustera den differentierade ersättningen för fastighetsnära insamling samt den insamling som sker från upphämningsplatser med september 2023 som basmånad. Skälet till detta är att ersättningen för respektive förpackningsfraktion har indexjusterats över tid. Till följd av avrundningar har indexeringen i vissa fall inte lett till någon förändring i ersättningen för glas- och metallförpackningar, eftersom ersättningsbeloppen ursprungligen varit låga för att indexeringen skulle få effekt på ersättningsnivån. Samtidigt har indexeringen för plast- och pappersförpackningar fått effekt och ersättningen för dessa fraktioner har ökat. Indexeringseffekten riskerar att på sikt påverka hur kostnaderna för den fastighetsnära insamlingen fördelas mellan olika förpackningsmaterial. Det kan därför finnas anledning att överväga om det är ändamålsenligt att fortsatt använda september 2023 som basmånad för att indexera ersättningen.

Ännu ett handlingsalternativ hade kunnat vara att föreslå januari 2026 som basmånad men att med jämna mellanrum korrigera den procentuella fördelningen mellan förpackningsfraktionerna för att mildra effekten från indexeringen.

Naturvårdsverket har avstyrkt dessa handlingsalternativ, eftersom myndigheten har under 2026 publicerat indexjusterade ersättningsnivåer med januari 2026 som avläsningsmånad och bedömer att de ersättningar som fastställs inom ramen för denna revidering bör utgå från 2026 års kostnadsnivåer. Naturvårdsverket bedömer även att när ersättningen för fastighetsnära insamling inte differentieras från 1 januari 2029 kommer indexeringen inte att få samma effekt för vissa förpackningsfraktioner som den får idag.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer ersättningen att fortsatt indexjusteras med september 2023 som basmånad och januari innehavande år som avläsningsmånad.

Konsekvensbedömning

Eftersom förslaget innebär att flera nya ersättningar införs, föreslås att basmånaden för indexjustering i föreskrifterna flyttas från september 2023 till januari 2026. Detta är den tidpunkt till vilken de befintliga ersättningarna i NFS 2023:14 redan har justerats. Det innebär att indexjusteringen framöver kommer att göras utifrån nivåer som redan har indexjusterats och därefter avrundats.

De avrundningar som gjorts i samband med tidigare indexjusteringar medför att nivåerna i de nya föreskrifterna kan skilja sig från vad de hade varit om justeringarna fortsatt baseras på de ursprungliga, ojusterade nivåerna.

1.6.10. Ersättningen för fastighetsnära insamling differentieras inte från 1 januari 2029

Förslag: Naturvårdsverket föreslår att ersättning för fastighetsnära insamling och för den insamling som sker från upphämningsplatser från 1 januari 2027 till 31 december 2028 beräknas och lämnas utifrån vilka förpackningsfraktioner som samlas in fastighetsnära.

Naturvårdsverket föreslår att ersättning för fastighetsnära insamling och för den insamling som sker från upphämningsplatser från 1 januari 2029 beräknas och lämnas som ett belopp istället för att ersättningen differentieras utifrån förpackningsfraktioner som samlas in fastighetsnära. Ersättningen kommer då att lämnas per hushåll som har fastighetsnära insamling eller som har en insamling som sker från upphämningsplats där samtliga förpackningsfraktioner samlas in.

Ersättningen föreslås regleras i förslag till Naturvårdsverkets föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall 8–11 §§ och tabell 1 a-d.

Ersättning för fastighetsnära insamling differentieras inte som ersättning per förpackningsfraktion från 1 januari 2029

I de nuvarande ersättningsföreskrifterna är ersättningen för fastighetsnära insamling differentierad utifrån förpackningsfraktion, och kommunerna får ersättning utifrån hur många hushåll som har fastighetsnära insamling av respektive förpackningsfraktion. Den differentierade ersättningen för fastighetsnära insamling beslutades med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 9 § förpackningsförordningen, som ger Naturvårdsverket möjlighet att differentiera kommunernas ersättning utifrån fler kriterier än förpackningsavfallets kvalitet och lokala förhållanden. När Naturvårdsverket införde differentiering av ersättningen per förpackningsfraktion för fastighetsnära insamling resonerade myndigheten att den differentierade ersättningen skulle bli tillfällig under den period då kommunerna successivt byggde ut den fastighetsnära insamlingen. Motsvarande differentiering av ersättningen finns inte för den insamling som sker via lättillgängliga insamlingsplatser eller återvinningscentraler.

Naturvårdsverkets beslut att införa en differentierad ersättning för fastighetsnära insamling grundades i en samlad bedömning av behovet av att upprätthålla en god servicenivå för hushållen, särskilt i flerbostadshus, i samband med att kommunerna tog över ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall år 2024. I

många flerbostadshus fanns redan fastighetsnära insamling av förpackningsavfall, men det var oklart i vilken utsträckning fastighetsnära insamling omfattade samtliga förpackningsfraktioner. Utan en differentierad ersättning för fastighetsnära insamling bedömde Naturvårdsverket att det fanns en risk att kommuner inte skulle kunna få ersättning för insamlingen från de hushåll som endast hade insamling av vissa, men inte alla, förpackningsfraktioner. Detta skulle kunna leda till att kommunerna antingen tvingades bära kostnaderna för insamlingen utan kompensation, att fastighetsägare fick stå för dessa kostnader, eller att hushållen tillfälligt hänvisades till lättillgängliga insamlingsplatser i avvaktan på att kommunen byggde ut den fastighetsnära insamlingen till att omfatta samtliga förpackningsfraktioner.

Från och med den 1 januari 2027 ska den fastighetsnära insamlingen enligt 6 kap. 4 § förpackningsförordningen vara fullt utbyggd i samtliga kommuner, vilket innebär att det i teorin inte bör finnas behov av att differentiera ersättningen per förpackningsfraktion för fastighetsnära insamling från 1 januari 2027 och att ersättningen istället skulle kunna beräknas och lämnas per hushåll som ett belopp. Samtidigt har Naturvårdsverket genom att analysera de utbyggnadsplaner som kommuner lämnat in enligt 9 kap. 2 § förpackningsförordningen fått indikationer på att den fastighetsnära insamlingen inte kommer att vara fullt utbyggd till år 2027.

Det finns flera orsaker till att den fastighetsnära insamling inte kommer att vara fullt utbyggd i tid. En viktig faktor är att införandet i flerbostadshus är tidskrävande, bland annat på grund av att kommuner inte har full rådighet över utbyggnaden då den är beroende av dialog med fastighetsägare, platsbegränsningar och att det tar tid att installera eventuella anordningar för att möjliggöra utsortering av förpackningsavfall. Därutöver har Naturvårdsverket förstått att det finns förseningar i leveranser av avfallsbehållare och insamlingsfordon, vilket innebär att fastighetsnära insamling i vissa kommuner inte kan byggas ut i tid.

Prognos tyder på en fortsatt utbyggnad av fastighetsnära insamling under 2027

Eftersom kommunerna enligt 9 kap. 2 § förpackningsförordningen har en lagstadgad skyldighet att lämna en utbyggnadsplan som redovisar i vilken takt den kommunala insamlingen ska byggas ut fram till den 1 januari 2027, saknar Naturvårdsverket mandat att begära in uppgifter om kommunernas utbyggnadsplaner för tiden därefter. Producentansvarsorganisationen Näringslivets Producentansvar i Sverige (NPA) har dock tagit fram en prognos för utbyggnad av fastighetsnära insamling för år 2027⁴. Naturvårdsverket vill framhålla att prognosen som NPA låtit göra till stora delar bygger på prognostiserade underlag och antaganden. Prognosen tyder dock på att utbyggnaden av fastighetsnära insamling kommer att öka i samtliga bebyggelsetyper under 2027. Utbyggnaden i flerbostadshus beräknas i genomsnitt för samtliga kommungrupper uppgå till cirka 84 procent för pappers- och plastförpackningar samt omkring 83 procent för metall- och

⁴ PM Prognos FNI 2027, 2026-05-06

glasförpackningar under 2027. För permanentboende hushåll i en- och tvåbostadshus förväntas motsvarande anslutningsgrad bli cirka 94 procent för pappers- och plastförpackningar, 82 procent för glasförpackningar och 84 procent för metallförpackningar. Bland fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus beräknas anslutningen nå cirka 95 procent för pappers- och plastförpackningar, omkring 81 procent för metallförpackningar samt cirka 78 procent för glasförpackningar. Det bör dock betonas att det finns variationer i utbyggnadsgraden mellan olika kommungrupper.

Skäl att fortsatt differentiera ersättningen för fastighetsnära insamling

Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att fortsatt differentiera ersättningen för fastighetsnära insamling under en begränsad tid framöver. Detta bedöms underlätta för kommuner som väntar på leveranser eller som behöver tid för att bygga ut den fastighetsnära insamlingen av andra skäl. Naturvårdsverket bedömer att ersättning för fastighetsnära insamling på sikt bör beräknas som ett belopp och enbart lämnas per hushåll om samtliga förpackningsfraktioner (papper, plast, färgat glas, ofärgat glas och metall) samlas in fastighetsnära från ett hushåll. Ersättningen bör spegla den insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter som förpackningsförordningen föreskriver och som bl.a. går ut på fullt utbyggd fastighetsnära insamling och att den fastighetsnära insamlingen ska inkludera insamling av samtliga förpackningsfraktioner som enligt 6 kap. 4 § förpackningsförordningen ska samlas in fastighetsnära. Naturvårdsverket föreslår således att ersättningen för fastighetsnära insamling fortsatt differentieras fram till 31 december 2028 och att ersättningen från 1 januari 2029 och framåt beräknas och lämnas som ett belopp per hushåll för fastighetsnära insamling.

Naturvårdsverkets förslag innebär att ersättning för fastighetsnära insamling per hushåll från 2029 endast lämnas om samtliga förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära samlas in från ett hushåll. Förslaget är i linje med hur ersättningen lämnas för lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler, där ersättningen inte är differentierad utifrån förpackningsmaterial. Förslaget bedöms även vara i linje med kravet i 6 kap. 4 § förpackningsförordningen, enligt vilket kommunerna ska tillhandahålla fastighetsnära insamling av avfall som består av papper-, plast-, glas- och metallförpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling.

Alternativa lösningar

Ett alternativ hade varit att från och med 2029 fortsätta beräkna ersättningen för fastighetsnära insamling uppdelat per förpackningsmaterial. Ersättning skulle då lämnas utifrån vilka materialslag kommunen faktiskt samlar in fastighetsnära. Naturvårdsverket bedömer att det finns en risk att en sådan differentierad ersättning skulle kunna resultera i att vissa kommuner avstår från att bygga ut insamling av samtliga förpackningsslag som enligt 6 kap. 4 § förpackningsförordningen ska samlas in fastighetsnära och istället prioriterar insamling av exempelvis papper och plast, som ger högre ersättning, framför glas och metall. Naturvårdsverket har därför avfärdat detta alternativ.

Ett annat handlingsalternativ hade varit att redan från 2027 beräkna och lämna ersättningen för fastighetsnära insamling som ett belopp per hushåll. Eftersom den fastighetsnära insamlingen då sannolikt inte kommer att vara fullt utbyggd (se ovan), bedömer Naturvårdsverket att detta skulle kunna få betydande ekonomiska konsekvenser för kommuner. Naturvårdsverket uppskattar att handlingsalternativet på nationell nivå skulle kunna innebära cirka 400 miljoner kronor i förlorad ersättning till kommuner enbart för insamling från permanentboende hushåll i en- och tvåbostadshus, om kommuner inte tillhandahåller fastighetsnära insamling av samtliga förpackningsfraktioner till 1 januari 2027⁵. För enskilda kommuner som inte har infört fastighetsnära insamling för alla förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära eller som inte byggt ut fastighetsnära insamling i flerbostadshus i hög utsträckning kan handlingsalternativet därmed ge betydande konsekvenser i form av minskad ersättning. Naturvårdsverket bedömer att det i dessa fall finns en risk att kommuner snabbt inför lösningar som formellt uppfyller kraven på fastighetsnära insamling, men som inte ger hushållen en tillräckligt god servicenivå. Naturvårdsverket har därför avfärdat detta alternativ.

Konsekvens om ingen åtgärd vidtas

Om ingen åtgärd vidtas kommer ersättningen för fastighetsnära insamling i fortsättningen att redovisas per förpackningsfraktion. En konsekvens av detta blir att den differentierade ersättningen motverkar syftet med 6 kap. 4 § förpackningsförordningen.

Konsekvensbedömning

Förslaget bedöms inte innebära konsekvenser för kommunerna under 2027 eller 2028, men konsekvenserna kan bli betydande från 1 januari 2029 för de kommuner som inte fullt byggt ut fastighetsnära insamling av samtliga förpackningsfraktioner i enlighet med 6 kap. 4 § förpackningsförordningen.

Eftersom den differentierade ersättningen för fastighetsnära insamling upphör från 2029 ges kommunerna en god framförhållning inför det förändrade upplägget av hur ersättningen till kommunerna för fastighetsnära insamling beräknas. Naturvårdsverket bedömer att de undantag från fastighetsnära insamling som numera finns i 3 kap. 37 § avfallsförordningen kan underlätta för kommuner att bygga ut insamlingen i delar av kommunen där det är svårt att få till fastighetsnära insamling genom att vid behov anvisa hushåll till upphämningsplatser som inte är fastighetsnära.

För kommuner som har byggt ut den fastighetsnära insamlingen av vissa förpackningsfraktioner men inte alla innebär förslaget att ersättningen från 2029 inte kommer att lämnas ut för de hushåll som inte har fastighetsnära insamling av samtliga förpackningsfraktioner (papper, plast, färgat glas, ofärgat glas och metall). En konsekvens av Naturvårdsverkets förslag kan bli att kommuner som inte tillhandahåller fastighetsnära insamling av samtliga förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära får en minskad ersättning eftersom ersättningen inte kommer att betalas ut per förpackningsfraktion som samlas in fastighetsnära. En sådan insamling, att endast samla in vissa

⁵ Bygger på en prognostiserad utbyggnadstakt baserat på kommuners uppgifter om valda insamlingssystem och införandeperiod.

förpackningsfraktioner fastighetsnära men inte alla, strider dock mot 6 kap. 4 § förpackningsförordningen och 3 kap. 36 § avfallsförordningen och ska inte förekomma.

För producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter innebär förslaget inga förändringar under 2027 och 2028. Under 2029 kan ersättningen för fastighetsnära insamling, beroende på hur utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen blir, innebära minskade kostnader för producentansvarsorganisationer och i förlängningen producenter. Naturvårdsverket bedömer dock förutsättningarna för kommuner att bygga ut den fastighetsnära insamlingen till år 2029 som relativt goda.

2. Rättsliga förutsättningar

2.1. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Enligt 9 kap. 9 § första stycket förpackningsförordningen får Naturvårdsverket meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen enligt 9 kap. 3 §. Naturvårdsverket får också enligt 9 kap. 9 § andra stycket förpackningsförordningen meddela föreskrifter om att ersättningen ska differentieras med hänsyn till avfallens kvalitet, och förhållanden i olika kommuner, och ytterligare grunder, utöver de som avses i 1, för beräkning av ersättningen.

Naturvårdsverket får även enligt 9 kap. 2 a § förpackningsförordningen meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som behöver lämnas till Naturvårdsverket för att ersättningen till kommunerna ska kunna bestämmas.

Vidare får Naturvårdsverket enligt 12 kap. 3 § förpackningsförordningen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

2.2. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Enligt artikel 8 och 8a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851, ska medlemsstaterna införa allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar i nationell rätt senast den 5 januari 2023. Av minimikraven följer bl.a. att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar täcker kostnader för bl.a. separat insamling (artikel 8a.4 i avfallsdirektivet).

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i förslaget till nya föreskrifter kompletterar och närmare beskriver kraven i förordningen (2022:1274) om

producentansvar för förpackningar. De föreslagna bestämmelserna syftar till att genomföra artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att bestämmelserna i förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte kan anses gå utöver vad som följer av EU-lagstiftningen eller vad som kan anses nödvändigt för att uppnå avfallsdirektivets syfte.

2.2.1. Anmälan av tekniska regler

Förordningen (1994:2029) om tekniska regler genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) i svensk lagstiftning. Enligt 6 § förordningen om tekniska regler ska en myndighet göra en anmälan till Kommerskollegium när den föreslår nya tekniska regler. Kommerskollegium anmäler sedan förslaget till EU-kommissionen i enlighet med 10 § förordningen om tekniska regler.

Tekniska regler enligt förordningen om tekniska regler är bl.a. föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara samt föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara (2 § 1). Föreskrifter som rör hantering av avfall kan vara anmälningspliktiga under förutsättning att de ställer krav på någon produkt som kan ha en väsentlig påverkan på produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den (jfr 2 § 3).

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte innehåller tekniska regler som reglerar produkter och att förslaget därför inte behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet.

2.2.2. Anmälan av krav på tjänsteverksamhet

Av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden framgår att en myndighet som avser att fatta beslut om krav som avses i artikel 15.7 och artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) ska anmäla förslaget till Kommerskollegium. Kommerskollegium ska anmäla förslaget till EU-kommissionen. Sådana krav som avses är nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet under vissa förutsättningar.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte innehåller bestämmelser som kan påverka den fria rörligheten för tjänster och att förslaget därför inte behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med tjänstedirektivet.

2.3. Det kommunala självstyret

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte innebär någon inskränkning av det kommunala självstyret. Den grundläggande skyldigheten för kommuner att samla in förpackningsavfall är redan fastställd genom förpackningsförordningen (2022:1274) och de nya föreskrifterna syftar

enbart till att reglera beräkningsgrunderna för den ersättning som kommunerna har rätt till för att täcka sina kostnader. Förslaget bedöms därmed inte påverka det kommunala självstyret då det inte innebär några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter ur ett juridiskt perspektiv.

3. Konsekvenser per berörd aktör

Här nedan redogör Naturvårdsverket för konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag för berörda aktörer.

3.1. Kommuner

Naturvårdsverkets förslag innebär att kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall ökar sammanlagt med cirka 7,1 miljoner kronor per år på nationell nivå. Samtidigt kan förslaget innebära att vissa kommuner får en lägre ersättning än i dag. Det är inte möjligt att fastställa hur den föreslagna ersättningen påverkar varje enskild kommun, men vissa generella bedömningar kan göras.

De kommuner som tydligast bedöms få en bättre kostnadstäckning av förslaget är bland annat kommuner med hög befolkningstäthet, eftersom dessa får en högre extra ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser. Den extra ersättningen bedöms ge en bättre kostnadstäckning jämfört med nuvarande ersättningsnivåer för lättillgängliga insamlingsplatser. Även kommuner med en hög andel fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus förväntas få förbättrad kostnadstäckning för de kostnader som kommunen har utanför säsongshämtningen för exempelvis sopbilar som kommunen inte kan belägga. Därutöver bedöms kommuner som samlar in och omlastar relativt små mängder förpackningsavfall, men som har höga investeringskostnader för omlastning, få en bättre kostnadstäckning genom den fasta ersättningen för omlastning.

För kommuner med en relativt stor andel hushåll där förpackningsavfall ska samlas in från upphämningsplatser blir ersättningen densamma som för fastighetsnära insamling.

För de kommuner som inte hinner bygga ut den fastighetsnära insamlingen för alla förpackningsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära till 1 januari 2029 kan Naturvårdsverkets förslag få ekonomiska konsekvenser genom att dessa kommuner får en minskad ersättning. Naturvårdsverket bedömer dock utifrån de prognoser som finns att kommuner överlag har goda förutsättningar att bygga ut den fastighetsnära insamlingen.

Tabell 9 Sammanfattning av Naturvårdsverkets förslags påverkan på den totala ersättningen till kommuner

Naturvårdsverkets förslag	Påverkan på den totala ersättningen
Överlämning av förpackningsavfall på omlastningsstationer	45,7 miljoner
Insamling via lättillgängliga insamlingsplatser	-5,1 miljoner
Insamling via återvinningscentraler	-18,3 miljoner

Regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser	11,2 miljoner
Fastighetsnära insamling vid hög andel fritidsboende hushåll i en- och tvåbostadshus	14,2 miljoner
Insamling av förpackningsavfall från gemensamma behållare	-40,6 miljoner
Insamling av förpackningsavfall från upphämtningsplatser	0 miljoner
Ändring av basmånad för indexering	+/-0 miljoner
Ersättning för fastighetsnära insamling särredovisas inte per material	+/-0 miljoner
<i>Skillnad</i>	<i>7,1 miljoner</i>

3.2. Hushåll

Överlag bedöms Naturvårdsverkets förslag på ett bättre sätt spegla kommunernas kostnader för olika insamlingssystem för förpackningsavfall. En mer kostnadsriktig ersättning kan leda till att kommunen inte behöver kompensera för eventuellt underskott som inte täcks av Naturvårdsverkets ersättning med avfallstaxan.

Eftersom Naturvårdsverket inte föreslår någon extra ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall på öar med särskilda förutsättningar kan det innebära att hushåll i dessa delar av kommunen påverkas negativt. I de fall kommunen inte har möjlighet att ordna insamling av förpackningsavfall av samtliga material som ska samlas in fastighetsnära från en och samma plats (jfr 3 kap. 36 § avfallsförordningen) kan det leda till att insamlingsplatsen behöver placeras längre bort från fastigheten. Syftet blir då att säkerställa att samtliga avfallsfraktioner som ska samlas in fastighetsnära i stället kan samlas in från en upphämtningsplats på ön eller på fastlandet.

3.3. Regioner

Naturvårdsverkets förslag innebär inga konsekvenser för regioner.

3.4. Producentansvarsorganisationer

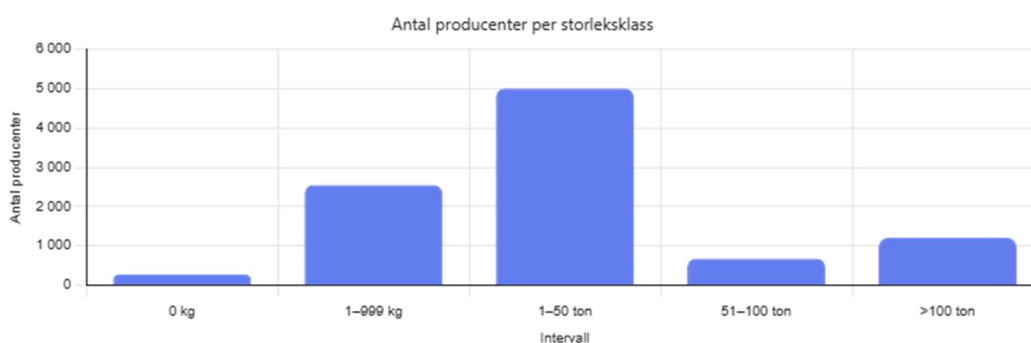
Det finns två godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar som delar på kostnaderna för kommunernas insamlingsansvar och ansvar för information i förhållande till respektive organisations marknadsandel. Naturvårdsverkets förslag bedöms medföra en sammantaget ökad kostnad om cirka 7,1 miljoner kronor per år för producentansvarsorganisationerna (se Tabell 9). Denna kostnad skulle fördelas mellan organisationerna utifrån deras marknadsandelar. De höjda kostnaderna kommer producentansvarsorganisationerna i sin tur behöva påföra till sina anslutna producenter i form av höjda förpackningsavgifter. För producenter av trä och övrigt material kan Naturvårdsverkets förslag dock innebära en kraftig sänkning av förpackningsavgiften då kommunernas ersättning och därmed producentansvarsorganisationernas kostnad för insamling av träförpackningar och förpackningar av övrigt material kommer att minska.

En revidering av ersättningen medför även en administrativ belastning för producentansvarsorganisationerna, som behöver avsätta resurser för att uppdatera förpackningsavgifterna samt för att informera sina anslutna producenter om förändringen.

3.5. Producenter

I Naturvårdsverkets register, där alla producenter ska anmäla sig, finns ca 11 600 förpackningsproducenter registrerade. Naturvårdsverket bedömer att omkring 9 700 av dessa producenter är producenter av förpackningar som inte ingår i ett retursystem. Naturvårdsverkets analys som framgår av figur 2 tyder på att cirka 26 procent av producenter av förpackningar har under 2025 släppt mellan 1–999 kilogram förpackningar på den svenska marknaden. Dessa producenter kan betraktas som mindre företagare. Merparten av producenter, omkring 51 procent, sätter mellan 1–50 ton förpackningar på den svenska marknaden och cirka 19 procent av registrerade producenter sätter mer än 50 ton förpackningar på den svenska marknaden.

Figur 2 Fördelning av producenter efter mängd förpackningar satta på marknaden under 2025



Utöver de anmälda producenterna finns ett antal producenter som inte är anmälda till Naturvårdsverket, så kallade friåkare. Det finns inga exakta uppgifter om antal friåkande producenter. I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor*, uppskattades mängden förpackningar som släpps ut på marknaden utanför producentansvaret till 90 000 ton pappersförpackningar och 160 000 ton plastförpackningar år 2017. Detta är att jämföra med den totala mängden förpackningar som släpptes ut på marknaden samma år, 566 000 ton pappersförpackningar och 216 000 ton plastförpackningar. Med anledning av detta kan man konstatera att mängden förpackningar satt på marknaden är underskattat. Det kan ha flera orsaker men friåkande producenter och direktimport via e-handeln bedöms vara två faktorer.⁶

⁶ Naturvårdsverket. *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor.* (2020). NV-08103-18.

Producenter av plast-, papper-, metall- och glasförpackningar

Naturvårdsverkets förslag innebär att producenter av pappers-, plast-, metall- och glasförpackningar kommer att belastas med ökade kostnader om cirka 7,1 miljoner kronor per år. Eftersom producentansvarsorganisationerna ska behandla samtliga anslutna producenter likvärdigt och fastställa förpackningsavgiften utifrån den mängd förpackningar som sätts på marknaden, kommer kostnadsökningen för den enskilda producenten att bero på dess respektive marknadsvolym. Sammantaget bedöms kostnadsökningen som begränsad, särskilt med beaktande av att producentkollektivet under 2025 har ersatt kommunerna med 2,8 miljarder kronor för insamling av förpackningsavfall samt för informationsinsatser riktade till hushåll och verksamheter som omfattas av kommunal insamling.

Producenter av träförpackningar och övrigt förpackningar

För producenter av övrigt förpackningsavfall och träförpackningar innebär Naturvårdsverkets förslag en tydlig sänkning av kostnaderna för insamling och hantering av dessa material. Myndigheten bedömer att detta i sin tur kommer att leda till att producentansvarsorganisationerna sänker förpackningsavgifter för producenter av träförpackningar och förpackningar av övrigt material. Kostnaderna för övrigt förpackningsmaterial beräknas minska med cirka 6,3 miljoner kronor per år, vilket motsvarar en minskad kostnad på omkring 95 procent. För producenter av träförpackningar uppskattas kostnadsänkningen till cirka 19,6 miljoner kronor per år, motsvarande ungefär 96 procents kostnadsminskning.

3.6. Konsumenter

Naturvårdsverkets bedömning är att ökade kostnader för producentansvaret i viss utsträckning kommer att föras vidare till konsumentledet. För att illustrera storleksordningen kan ett förenklat räkneexempel användas.

Om producenter av pappersförpackningar antas stå för omkring 40 procent av den totala kostnadsökningen motsvarar detta en ökad kostnad på cirka 2 800 000 kronor.

Naturvårdsverkets analys visar att producenter av papper- och kartongförpackningar satte cirka 217 000 ton sådana förpackningar på den svenska marknaden under 2025. Fördelat över denna mängd motsvarar kostnadsökningen cirka 12,9 kronor per ton, eller 0,0129 kronor per kilogram förpackning.

För en enskild produkt innebär detta fortfarande en mycket begränsad effekt. Ett pastapaket som helt består av papper och väger cirka 40 gram (0,04 kilogram) skulle, baserat på denna beräkning, belastas med en kostnadsökning på cirka 0,00052 kronor per förpackning.

3.7. Naturvårdsverket

För Naturvårdsverket innebär förslaget ett ökat resursbehov för att anpassa e-tjänsten så att kommunerna kan lämna uppgifter, bland annat om insamling av förpackningsavfall från hushåll som delar behållare och antalet regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser. Utvecklingen av e-tjänsten och

Naturvårdsverkets interna IT-system för att hantera uppgifter från kommunerna bedöms kräva cirka 0,04 helårsarbetskrafter till en kostnad på cirka 160 000 kronor, samt inköp av konsultstöd motsvarande cirka 480 000 kronor. Denna kostnad bedöms som en engångskostnad.

Därutöver tillkommer Naturvårdsverket löpande arbete med att tolka underlag från Statistiska centralbyrån för att kunna beräkna extra ersättning till kommunerna. Även dessa åtgärder bedöms medföra ytterligare resursåtgång, uppskattningsvis cirka 0,04 helårsarbetskrafter varje år till en kostnad på cirka 160 000 kronor.

Utöver utveckling av e-tjänsten och interna IT-system bedömer Naturvårdsverket att förslaget medför ett ökat behov av vägledning, särskilt i frågor som rör gränsdragningen mellan olika insamlingssystem. Det utökade behovet av vägledning bedöms motsvara cirka 0,04 helårsarbetskrafter och beräknas kosta omkring 160 000 kronor som en engångskostnad under 2026.

3.8. Andra relevanta konsekvenser

3.8.1. Miljökonsekvenser

Konsekvens av att inte erbjuda extra ersättning för fastighetsnära insamling från öar utan farbara vägar, risk att insamlingen av mat- och restavfall flyttar till en upphämtningsplats som skulle kunna vara på fastlandet. Naturvårdsverket ser en risk för att hushållen inte sorterar ut sitt avfall. Det föreligger även en risk att miljön skräpas ned om exempelvis en soppåse går sönder när påsen transporteras till fastlandet.

3.8.1.1 Sociala konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att det inte uppstår några specifika sociala konsekvenser som följd av ersättningsföreskriften. Effekter på sysselsättning kommer t.ex. snarare av utbyggnaden av fastighetsnära insamling som regleras i förpackningsförordningen.

4. Åtgärder som vidtagits

Naturvårdsverkets ambition har varit att anpassa ersättningsavgifterna så nära de faktiska kostnaderna som möjligt. Naturvårdsverkets förslag innebär att ersättningen till kommunerna för vissa insamlingssystem i högre grad anpassas efter insamlingssystemens funktion och den service som tillhandahålls. Ersättningen för insamling från gemensamma behållare är ett exempel på detta då Naturvårdsverkets förslag innebär att ersättningen justeras för att bättre motsvara de faktiska kostnaderna för denna typ av insamling. Naturvårdsverket förslag innebär även sänkta kostnader för producenter av träförpackningar och övriga förpackningsmaterial, i syfte att bättre spegla hur insamlingen av dessa förpackningsfraktioner sker i praktiken på återvinningscentraler.

För att begränsa kostnaderna har Naturvårdsverket valt att även i detta förslag utgå ifrån de grundläggande principerna för beräkning av kommunernas ersättning (se avsnitt 1.5.2).

5. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

De nya ersättningsföreskrifterna bör träda i kraft den 1 januari 2027. Enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska kommunerna från och med den 1 januari 2027 tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för insamling av skrymmande förpackningar och för det fall bygglovs- eller detaljplaneärende behöver avgöras innan fastighetsnära insamling kan införas. Kommunerna bör därför få ersättning med stöd av de nya ersättningsföreskrifterna från och med 1 januari 2027.

Naturvårdsverket bedömer inte att det finns behov av speciella informationsinsatser. Naturvårdsverket kommer informera enligt sitt standardförfarande. Vid beslut om nya ersättningsföreskrifter kommer Naturvårdsverket, via bl.a. vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om de nya ersättningsföreskrifterna och på vilket sätt de berörs.

6. Beskrivning av utvärdering

Naturvårdsverket genomför regelbundet utvärderingar av gällande ersättningsföreskrifter för att säkerställa att de är ändamålsenliga och träffsäkra. Om myndigheten bedömer att vissa delar behöver justeras eller kompletteras initierar Naturvårdsverket en utredning och tar fram förslag till reviderade ersättningsföreskrifter.