

Konsekvensutredning gällande föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling på populära platser

Innehåll

1. Problem och lösning.....	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Avgränsningar	4
1.3. Förutsättningar	4
1.3.1. Inga undantag för metall- eller glasförpackningar	4
1.3.2. Betydande mängder.....	5
1.4. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	7
1.5. Konsekvenser om ingen åtgärds vidtas.....	8
2. Beräkningsmodell för att uppskatta kommuners kostnader för insamling av förpackningar från populära platser	8
2.1. Torg och parker	9
2.1.1. Kostnad och ersättning för etablering	9
2.1.2. Kostnad och ersättning för insamling, rörlig ersättning.....	12
2.1.3. Kostnader för omlastning, rörlig ersättning	13
2.2. Andra populära platser	13
2.2.1. Totala kostnader och ersättning för etablering, fasta kostnader.....	13
2.2.1. Kostnad och ersättning för insamling, rörlig ersättning.....	14
2.2.2. Omlastning	15
2.3. Maxgränser för antal tömningar.....	15
2.4. Kostnader för information.....	15
2.5. Alternativ utformning av beräkningsmodellen	16
2.5.1. Endast en behållartyp per station	16
2.5.2. Standardiserad rapportering av insamlingsplatser med valbara tömningsalternativ.....	16
2.5.3. Standardiserad rapportering av insamlingsplatser med förutbestämd ersättningsnivå	16
3. Naturvårdsverkets förslag sammanfattat.....	17
3.1. Torg och parker	17
3.2. Andra populära platser	18
3.3. Maxgränser för antal tömningar per år	18
3.4. Indexjustering.....	18
4. Rättsliga förutsättningar	19
4.1. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	19

4.2.	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ...	19
4.3.	Det kommunala självstyret.....	20
5.	Konsekvenser	20
5.1.	Uppgifter om vilka som berörs och vilka konsekvenser det medför	20
5.1.1.	Kommuner	20
5.1.2.	Producentansvarsorganisation.....	22
5.1.3.	Producenter	23
5.1.4.	Hushåll och Konsumenter	24
5.2.	Andra relevanta konsekvenser	24
6.	Åtgärder som vidtagits	24
7.	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	25
8.	Beskrivning av utvärdering	25

1. Problem och lösning

1.1. Bakgrund

Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar trädde i kraft den 1 januari 2023. Enligt förordningen ska kommuner, från och med den 1 januari 2026, tillhandahålla insamling av förpackningsavfall (papper och kartong, plast, metall, färgat- och ofärgat glas) på populära platser såsom vissa torg och i vissa parker. Förpackningsavfall av plast ska dessutom samlas in på andra populära platser.

Populära platser är samlingsbegreppet över insamlingsplatserna. Populära platser delas in i torg och parker samt andra populära platser enligt ovan.

Naturvårdsverket ska enligt 9 kap. 3 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar besluta om kommunernas ersättning och har bemyndigande enligt 9 kap. 9 § att meddela föreskrifter om ersättning till kommunerna.

Enligt 6 kap. 13 § ska en kommun lämna uppgifter om hur mycket avfall av respektive material som kommunen har samlat in till Naturvårdsverket. Uppgifter ska också lämnas om de mängder som lämnats till producentansvarsorganisationerna. Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis. Enligt 9 kap. 4 § ska Naturvårdsverket besluta om kommunernas ersättning. Ersättningen ska beslutas och betalas ut kvartalsvis.

Enligt 6 kap. 8 § ska följande omständigheter råda för att kommunen ska upprätta en insamlingsplats som är berättigad ersättning.

Kommuner ska samla in förpackningsavfall av samtliga material på ett torg eller i en park när följande tre kriterier är uppfyllda:

1. Platsen är en park eller ett torg som är större än 2 000 kvadratmeter,
2. Kommunen har renhållningsansvar på platsen enligt 2 § i lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning.
3. Det uppkommer betydande mängder förpackningsavfall på platsen.

Platsen behöver uppfylla samtliga kriterier ovan, annars har kommunen inte en skyldighet att samla in förpackningsavfall på platsen. Ett torg eller en park kan under vissa förutsättningen betraktas som en annan populär plats där kommunen har en skyldighet att samla in plastförpackningar.

Kommuner ska samla in förpackningsavfall av plast på andra populära platser när följande två kriterier är uppfyllda:

1. Kommunen har renhållningsansvar på platsen enligt 2 § i lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning och
2. Det uppkommer betydande mängder plastförpackningar på platsen.

Platsen behöver uppfylla samtliga två kriterier ovan, annars har kommunen inte en skyldighet att samla in förpackningsavfall av plast på platsen.

I framtagandet av modell för ersättning till föreslagna föreskrifter har Naturvårdsverket tagit hjälp av konsultföretaget Ramboll. De har på uppdrag av Naturvårdsverket tagit fram en beräkningsmodell¹ samt ett tillhörande PM med justering av beräkningsmodell².

1.2. Avgränsningar

Föreslagna föreskrifter ska endast bestämma ersättningens storlek. Att kommunerna ska få ersättning från producenterna och att Naturvårdsverket ska ta fram föreskrifter om ersättning har fastställts i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Denna konsekvensutredning är därför avgränsad till att utreda konsekvenserna till följd av ersättningens utformning.

Naturvårdsverket har i november 2023 antagit föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter (NFS 2023:14). Naturvårdsverket har bedömt att ersättningen för insamlingen av förpackningsavfall från torg och parker samt andra populära platser ska regleras i separata föreskrifter. Insamlingen från hushåll och från offentliga miljöer är på kommunen oftast uppdelade i två olika verksamheter med skilda ekonomier. Den ena ansvarar för insamling och behandling av avfall under kommunalt ansvar från hushåll och verksamheter. Den andra ansvarar för skötsel och renhållning kopplat till park och mark, exempelvis tömning av papperskorgar på offentliga platser. Uppdelningen beror dels på att de respektive områdena berörs av olika lagstiftningar, dels på att avfallsverksamheten normalt sett är taxefinansierad och den delen som rör skötsel och renhållning i park och mark är skattefinansierad. Naturvårdsverket bedömer att skilda föreskrifter därav skapar tydlighet gentemot kommuner.

Enligt NFS 2023:14 ersätts kommunerna för informationsarbete. Någon ytterligare ersättning för information har inte inkluderats i föreskrifterna för populära platser.

1.3. Förutsättningar

1.3.1. Inga undantag för metall- eller glasförpackningar

Enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar samlas in från samlingsplatser på torg och i parker. Naturvårdsverket har tagit emot önskemål från kommuner om undantag från att samla in främst metallförpackningar men även glasförpackningar. Skälet till önskemålet är att dessa materialslag anses vara mindre förekommande. Naturvårdsverket har, enligt 3 kap. 13 § avfallsförordningen, möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från separat insamling. Naturvårdsverkets bedömning är dock att det inte finns tillräckliga skäl för att besluta om föreskrifter med undantag för all insamling av metall- och glasförpackningar från torg och parker. Ett sådant undantag skulle resultera i en mycket långtgående inskränkning av förpackningsförordningen som tydligt syftar till att samtliga materialslag ska samlas in på dessa platser.

¹ NV-25-002041

² NV-25-030477

1.3.2. Betydande mängder

I 6 kap. 8 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar beskrivs att insamling vid vissa torg och i vissa parker ska ske där det uppkommer *betydande mängder* förpackningsavfall. Samt att plastförpackningar ska samlas in på andra populära platser där det uppkommer *betydande mängder* förpackningsavfall av plast. Det har därmed varit centralt att kommunerna får vägledning i vad betydande mängder innebär. Vägledning kring betydande mängder publicerades i mars 2025 på Naturvårdsverkets webb³.

Betydande mängder är ett begrepp som inte hanteras inom ramen för aktuell konsekvensutredning vilken är avgränsad till att utreda konsekvenserna till följd av ersättnings utformning i föreslagna föreskrifter.

Naturvårdsverkets tolkning av förordningen är att begreppet betydande mängd ska tolkas utifrån den totala mängden förpackningsavfall som helhet, snarare än att varje enskild fraktion (t.ex. plast, glas, metall) måste nå en specifik nivå för att inkluderas i insamlingen. En sådan tolkning stödjer ett enhetligt insamlingssystem som täcker alla fraktioner, i enlighet med förordningens syfte att främja materialåtervinning och minska mängden avfall som går till deponi eller förbränning.

Många kommuner saknar tillförlitliga data om hur stor andel av det avfall som samlas in på offentliga platser som består av förpackningsavfall. Bedömningar från ett flertal kommuner tyder dock på att uppkomna mängder restavfall på en offentlig plats korrelerar väl med mängden förpackningsavfall som förväntas genereras på platsen. Naturvårdsverket bedömer därför att mängden restavfall är en god indikator för att uppskatta om det uppstår betydande mängder förpackningsavfall på en viss plats.

Naturvårdsverket bedömer att om det på ett torg eller i en park genereras omkring 150 kubikmeter restavfall per år har platsen en betydande mängd förpackningsavfall. Detta är Naturvårdsverkets generella bedömning men det är varje enskild kommun som gör en egen bedömning av betydande mängd per potentiell insamlingsplats.

När kommunen gör en bedömning av betydande mängder rekommenderar Naturvårdsverket att det ska bygga på data från restavfallsinsamlingen och beräknas genom att multiplicera den totala volymen av insamlingsbehållare i en park eller på ett torg med antalet tömningar per år. Om insamlingsvolymen per kalenderår överstiger omkring 150 kubikmeter restavfall per år kan platsen anses ha betydande mängder förpackningsavfall. Eftersom säsongvariationer har stor inverkan på mängden avfall som genereras på en plats är Naturvårdsverkets rekommendation att dessa variationer beaktas när kommunen bedömer betydande mängder. För att en säsong ska betraktas som tillräckligt lång bör den vara i minst en månad.

³ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/kommuners-insamling-av-forpackningsavfall-fran-hushall-och-vissa-verksamheter/populara-platser/>

Naturvårdsverket bedömer att om det på en annan populär plats genereras omkring 18 kubikmeter restavfall per år, från minst en insamlingsbehållare på platsen, bör kommunen samla in plastförpackningar.

Flera enheter för att definiera betydande mängder har analyserats, inklusive vikt, volym, tömningsfrekvens, yta och antal besökare. Slutsatsen är att volym och tömningsfrekvens är mest relevanta, eftersom de direkt kopplas till kommunernas praktiska hantering och arbetsprocesser.

1.3.2.1 Bedömning av betydande mängd – torg och parker

Ramboll har på uppdrag av Naturvårdsverket samlat underlag för bedömningen om vad som kan anses vara betydande mängder enligt 6 kap. 8 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. För att få en indikation på vad som kan anses vara betydande mängder skickades en enkät ut till 30 kommuner. Syftet med undersökningen var att få en bättre förståelse för insamlingskapaciteten i parker och på torg samt kommunernas bedömning av betydande mängder förpackningsavfall. Kommunerna fick själva göra en bedömning av om respektive torg eller park i deras kommun kunde anses ha betydande mängder förpackningsavfall eller inte. Av dessa svarade 9 kommuner och angav information från 186 torg och parker. Även om det begränsade antalet deltagande kommuner innebär att resultaten inte är representativa för hela Sverige, ger materialet värdefulla insikter om de variationer som finns och vilka faktorer som påverkar kommunernas bedömningar.

Platser som kommunerna bedömer ha betydande mängder förpackningsavfall:

- Tömningsfrekvensen var i genomsnitt 4,51 gånger per vecka under högsäsong och 2,2 gånger per vecka under lågsäsong.
- Installerad volym för restavfall varierade mellan 50 och 4 930 liter, med ett genomsnitt på cirka 906 liter och en median på 710 liter.
- Total insamlingskapacitet för restavfall per år uppgick till mellan 7 och 1914 kubikmeter per plats, med ett genomsnitt på 268 kubikmeter och en median på 106 kubikmeter.

Platser som kommunerna inte bedömer ha betydande mängder förpackningsavfall:

- Tömningsfrekvensen var i genomsnitt 2,77 gånger per vecka under högsäsong och 1,28 gånger per vecka under lågsäsong.
- Installerad volym för restavfall var mellan 30 och 1 700 liter, med ett genomsnitt på 230 liter och en median på 110 liter.
- Total insamlingsvolym för restavfall per år var mellan 2 och 387 kubikmeter per plats, med ett genomsnitt på 64 kubikmeter och en median på 11 kubikmeter.

Det finns en tydlig korrelation mellan en plats insamlingskapacitet och kommunernas bedömning om det på platsen uppstår betydande mängder avfall eller inte. Utifrån analyserade data från Rambolls uppdrag har Naturvårdsverket kommit fram till sin bedömning av vad som kan anses vara betydande mängder:

Om det på ett torg eller i en park (som överstiger 2000 kvadratmeter och där kommunen har renhållningsansvar) genereras omkring 150 kubikmeter restavfall per år uppstår där betydande mängder förpackningsavfall.

1.3.2.2 Bedömning av betydande mängd – populära platser

En bedömning om vad som anses vara betydande mängder förpackningsavfall av plast på populära platser utgör en större utmaning jämfört med torg och parker. Detta på grund av att gator kan vara mindre definitiva och sträcka sig över större geografiska områden och detaljplaner. Denna omständighet komplicerar processen för att avgränsa och definiera andra populära platser för syftet av att samla in förpackningsavfall av plast.

Naturvårdsverkets tolkning är att kommunen behöver utvärdera varje avfallskärl individuellt gällande betydande mängder, eftersom detta i många fall är den enda tydliga avgränsningen som är möjlig att göra.

I undersökningen som tidigare beskrivits ovan har det framkommit att för de platser, som av kommunerna bedömdes ha betydande mängder avfall, var den genomsnittliga tömningsfrekvensen 4,5 gånger per vecka under högsäsong och 2,2 gånger per vecka under lågsäsong. Högsäsongen varade i 16 veckor i de flesta kommuner. Det framkom att standardstorleken på insamlingskärl vid populära platser är 120 liter. Baserat på dessa datapunkter kan den årliga insamlingskapaciteten beräknas till cirka 18 kubikmeter per kärl och år, vilket kan användas som en indikation på betydande mängder förpackningsavfall av plast på andra populära platser. Utifrån analyserade data och rekommendation från Rambolls uppdrag har Naturvårdsverket kommit fram till sin bedömning av vad som kan anses vara betydande mängder:

Naturvårdsverket bedömer att om det på en annan populär plats genereras omkring 18 kubikmeter restavfall per år, från minst en insamlingsbehållare på platsen, bör kommunen samla in plastförpackningar.

Detta innebär inte att kommunen har en skyldighet att etablera insamling av plastförpackningar i anslutning till varje sådan insamlingsbehållare av restavfall utan att det ska finnas minst en insamlingsplats för plastförpackningar.

1.4. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Syftet med föreslagna föreskrifter är att Naturvårdsverket ska bestämma storleken på den ersättning som en producentansvarsorganisation, via Kammarkollegiet, ska betala till respektive kommun som har samlat in förpackningsavfall från populära platser. Föreslagna föreskrifter syftar också till att kommuner ska kunna känna till vilken ersättning de har rätt till.

Det är utifrån föreskrifter om ersättning samt kommunernas inrapporterade data som Naturvårdsverket ska beräkna den ersättning som kommunerna är berättigad till.

Då kommunerna börjar samla in förpackningsavfall från populära platser 1 januari 2026 är dessa föreskrifter nödvändiga att vara på plats senast i slutet på 2025.

1.5. Konsekvenser om ingen åtgärds vidtas

Om inga föreskrifter om ersättning tas fram har Naturvårdsverket inte möjlighet att beräkna den ersättning som kommuner har rätt till och den avgift som producentansvarsorganisationerna ska betala för kommunernas insamling från populära platser. Naturvårdsverket, kommuner och producenter kommer med uteblivna föreskrifter inte att ha möjlighet att fullfölja sina skyldigheter enligt förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Detta problem kommer att vara så länge som det inte finns några föreskrifter. Problemet kommer inte att avta med tiden. En möjlig konsekvens är att kommunerna avslutar sin insamling från populära platser, då de inte får någon ersättning.

2. Beräkningsmodell för att uppskatta kommuners kostnader för insamling av förpackningar från populära platser

Konsultföretaget Ramboll har på uppdrag av Naturvårdsverket undersökt hur en beräkningsmodell för kommunernas ersättning för insamling av förpackningsavfall från torg, parker och andra populära platser kan utformas. Uppdraget omfattade bland annat analys av relevanta kostnadsposter, modellstruktur och variabler. Målet var att sammanställa en nulägesbild för att kartlägga kommunernas strategier för insamling av avfall i offentliga miljöer samt att identifiera de primära kostnadsdrivande faktorerna inom dessa delar av renhållningsprocessen.

För att samla information genomförde Ramboll intervjuer med 8 kommuner. Frågorna baserades på ett frågeformulär som Ramboll sammanställt utifrån resultatet av en litteraturstudie som först gjordes för att granska tillgänglig information. Utöver kommunala representanter intervjuades Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för att få ett mer heltäckande perspektiv. Intervjuerna kompletterades sedan med en enkätundersökning som skickades ut till 30 kommuner. Enkäten hade 16 respondenter. Som en del av projektet har det även genomförts fyra samråd med kommuner. I samråden har sammanlagt cirka 20 kommuner deltagit.

Enkäten som genomfördes fokuserade på att samla in data kopplad till kommunernas arbete med insamling av avfall och förpackningar i parker och på torg. Syftet var att få tillräcklig information för att kunna utforma en beräkningsmodell som speglar skäliga ersättningsnivåer och tar hänsyn till varierande förutsättningar mellan olika kommuner.

Ramboll har även intervjuat de två godkända producentansvarsorganisationerna för förpackningsavfall, Näringslivets Producentansvar (NPA) och Tailor-Made-Responsibility (TMR), för att få deras synpunkter på vilka aspekter en beräkningsmodell för insamling av förpackningsavfall från torg, park och andra populära platser bör innefatta.

Därtill har Ramboll hållit intervjuer och samlat in prisdata från leverantörer av produktlösningar för insamling på offentliga platser. Dessa leverantörer är Återvinningslösningar i Norr AB (Sortify), San Sac AB och PWS Nordic AB.

2.1. *Torg och parker*

Det är främst tre identifierade huvudaktiviteter som driver kostnaderna inom kommunernas insamling av förpackningar från offentliga platser. För varje aktivitet har en analys gjorts baserad på tillgängliga data. Det är också utifrån dessa tre huvudaktiviteter som ersättningen föreslås delas upp i.

1. **Etablering:** Insamlingskärl och dekal, Installation av insamlingsplats (personal, maskiner, material), Administration etablering
2. **Insamling:** Insamlingsfordon, Insamling (personal), Drivmedel, Förbrukningsmaterial (plastpåsar), Underhålls- och reparationskostnader (renhållning av behållare, klottersanering, skadegörelse), Administration vid insamling
3. **Omlastning:** Hyra av mark, Containers, Administration vid omlastning, Maskiner för hantering av material på anläggningen, Personalkostnader

Utöver de tre huvudaktiviteterna ovan tillkommer kostnader för information vilken inte inkluderas i beräkningsmodellen. Se avsnitt 2.4 för beskrivning av information.

2.1.1. *Kostnad och ersättning för etablering*

2.1.1.1 *Insamlingskärl*

Kostnadsdata för insamlingskärl baseras på kommunernas svar på enkäter där de redovisar sina inköpskostnader för insamlingskärl, dels information från tre ledande leverantörer av insamlingskärl som omfattas av Adda⁴ Inköpscentrals ramavtal för inköp av insamlingskärl. Även om det finns flera prisnivåer inom varje storlek och kvalitetsnivå, visar analysen att priserna inom respektive kategori är relativt enhetliga mellan leverantörerna.

Kärlden har delats in i tre storleksnivåer:

- basnivå (1–360 liter)
- mellannivå (361–1000 liter)
- högre nivå (1001–5000 liter)

Analys av prislistor visar att det finns en betydande variation i prisspannet, med budgetvarianter tillgängliga för samtliga tre nivåer av insamlingskärl. Samtidigt framgår det av kommunenkäten att kommuner sällan väljer budgetalternativen. Två huvudsakliga skäl till detta har identifierats handla om estetik samt om kvalitet.

⁴ Adda Inköpscentral (tidigare SKL Kommentus Inköpscentral) är ett kommunalt bolag som ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Adda arbetar med att erbjuda stöd och lösningar inom strategiska inköp och upphandling för den offentliga sektorn i Sverige. Det är särskilt inriktat på att underlätta för kommuner, regioner och deras bolag att göra kostnadseffektiva och hållbara inköp.

Baserat på kommunernas erfarenheter rekommenderar Ramboll att ersättningsnivåerna inte bör baseras på budgetvarianter, men samtidigt inte heller på de dyraste alternativen. För att skapa en balanserad och rättvis modell bör schablonersättningarna ligga i ett intervall som speglar kvalitetskärl som är tillräckligt robusta för offentlig miljö, men samtidigt inte är dyra till följd av estetiska skäl. Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer baserat på Rambolls rekommendationer för insamlingskärl:

- Basnivå (1–360 liter): 9 000 kronor
- Mellannivå (361–1000 liter): 18 000 kronor
- Högre nivå (1001–5000 liter): 30 000 kronor

Insamlingskärlen utgör investeringar i materiella anläggningstillgångar och ska avskrivas enligt gällande redovisningsprinciper. En avskrivningstid på 10 år har valts, baserat på förväntad livslängd enligt systemleverantörer och kommuner. En avskrivningsränta på 2 % har använts, i linje med inflationsmålet, då investeringen inte förväntas generera avkastning. Kärlen beräknas ha ett restvärde på noll vid avskrivningstidens slut.

2.1.1.2 Installation av insamlingsplats

Installationskostnader för insamlingskärl varierar kraftigt beroende på platsspecifika förutsättningar. Majoriteten av insamlingsplatser kräver lite eller inget extra arbete för att förbereda marken, då kärlen ofta placeras direkt på redan hårdgjorda ytor utan behov av markarbeten. Däremot finns det exempel där omfattande markarbeten, såsom grävning med maskin, är nödvändiga, vilket medför högre kostnader. Ramboll rekommenderar att en schablonersättning sätts lågt, i intervallet 5 000–8 000 kronor per installation. Detta belopp skulle täcka kostnaderna för transport och installation för de flesta insamlingsplatser där markarbeten är begränsade och inte kräver anläggningsmaskiner.

Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer för installation av insamlingsplats:

- Basnivå (1–360 liter): 6 000 kronor
- Mellannivå (361–1000 liter): 6 000 kronor
- Högre nivå (1001–5000 liter): 6 000 kronor

2.1.1.3 Administration vid etablering

Data kring denna kostnadspost är mycket begränsad, men intervjuer och enkätsvar indikerar att kostnader för administration vid etablering generellt är relativt små. Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer för administration vid etablering av insamlingsplats:

- Basnivå (1–360 liter): 1000 kronor
- Mellannivå (361–1000 liter): 1000 kronor
- Högre nivå (1001–5000 liter): 1000 kronor

2.1.1.4 Totala kostnader och ersättning för etablering, fasta kostnader

Kostnader för installation av en insamlingsplats samt administrativa kostnader vid etablering utgör engångskostnader och består huvudsakligen av personalkostnader, vilka inte kan avskrivas. I stället har kostnaderna fördelats jämnt över kärlets förväntade livslängd på 10 år och beräknats per kärle. Varje kärle tilldelas därför en fast årlig ersättning baserad på kostnaderna för installation och administration enligt följande:

- Installation: Kostnaden på 6 000 kr per station fördelas över stationens 5 kärle och en livslängd på 10 år: $6000/(5 \cdot 10) = 120$ kr per kärle och år.
- Administration: Kostnaden på 1 000 kr per station fördelas på samma sätt: $1000/(5 \cdot 10) = 20$ kr per kärle och år.

Tabell 1. Modellerad ersättning för etablering av kärle

Kostnadspost	Total ersättning för investering	Ersättning per år och kärle
Inköp: Basnivå (1–360 liter)	Engångskostnad á 9 000 kr/kärle	1002 kr
Inköp: Mellannivå (361–1000 liter)	Engångskostnad á 18 000 kr/kärle	2004 kr
Inköp: Högre nivå (1001–5000 liter)	Engångskostnad á 30 000 kr/kärle	3340 kr
Installation av insamlingsplats (personal, maskiner, material)	6000 kr/station	120 kr
Administration vid etablering	1000 kr/station	20 kr

Årliga ersättningar per kärle blir likt följande:

- Basnivå: 1 142 kr/år (1002 kr i inköp + 120 kr i installation + 20 kr i administrativa kostnader)
- Mellannivå: 2 144 kr/år (2004 kr i inköp + 120 kr i installation + 20 kr i administrativa kostnader)
- Högre nivå: 3 480 kr/år (3340 kr i inköp + 120 kr i installation + 20 kr i administrativa kostnader)

Exempelräkning:

Ersättningsnivåerna bygger på en omräkning av engångskostnader till årliga belopp baserat på ovanstående principer. För en station som har samma behållare för samtliga fem kärle multipliceras helt enkelt denna siffra med 5 för att få fram den totala ersättningen för hela stationen. Till exempel, en station på basnivå med

fem kärl får $5 \times 1\,142 = 5\,710$ kr/år. Om en station har olika kärl multipliceras varje enskilt kärl med den korresponderande kostnaden för att sedan summeras.

2.1.2. *Kostnad och ersättning för insamling, rörlig ersättning*

Intervjuer och enkätundersökningar med kommuner visar att det finns begränsad information om specifika kostnadsposter för insamling, särskilt för basnivå och mellannivå. De uppskattade kostnaderna som Ramboll tagit fram baseras på analyser av befintliga data från tidigare studier samt insikter från enkäter och intervjuer med kommuner.

Effektiviteten vid tömning av papperskorgar varierar beroende på placering, avstånd, arbetsmoment och säsong. Transport mellan papperskorgar är den mest tidskrävande och kostnadsdrivande faktorn. Långa avstånd, trafik och ställtider mellan tömningar bidrar till fördröjningar. Avvikelse som saknade plastpåsar, felsorterat avfall och pantletare som tar säckar kräver extra arbete, vilket ökar tidsåtgången.

Kommunernas uppskattningar visar att kostnaden för att tömma en papperskorg varierar mellan 20 och 50 kronor beroende på vad som ingår. Kostnaderna är högre för komprimerande papperskorgar, som kan kosta upp till 100 kronor per tömning. Studier och intervjuer bekräftar att spannet 20–50 kronor är representativt för många kommuner.

Årliga kostnader per papperskorg varierar kraftigt beroende på tömningsfrekvens och typ av kärl. Vanliga kärl uppskattas kosta mellan 2 500 och 8 000 kronor per år, medan smarta kärl kan kosta upp till 10 500 kronor per år. Vissa kommuner rapporterar kostnader som avviker, exempelvis 1 600 kronor per månad per papperskorg.

Maximal ersättning för krantömmande behållare varierar för undersökta kommuner mellan 520 och 1000 kronor per tömning beroende på kommun, behållarens storlek och fraktion. Ramboll rekommenderar att lägga ersättningen i den nedre delen av spannet, bland annat då mindre behållare sannolikt blir vanligast.

Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer:

Tabell 2. Rörlig ersättning per tömning (kr)

Fraktion	Bas	Mellan	Stor
Plast	35	65	550
Papper	35	65	550
Metall	35	65	550
Glas (färgat)	35	65	550

Glas (ofärgat)	35	65	550
----------------	----	----	-----

2.1.3. *Kostnader för omlastning, rörlig ersättning*

De intervjuer och enkäter som Ramboll har genomfört visar att varken kommuner eller producentansvarsorganisationer har några konkreta förslag på utformning av ersättningsnivåer eller uppskattningar av kommunernas omlastningskostnader. Detta tyder på en osäkerhet kring kostnadsbilden vilken delvis bottnar sig i att kommunerna inte vet hur omlastningen ska gå till eller hur många insamlingsplatser de kommer att ha.

Ramboll bedömer att procentsatser för omlastningskostnader används som en andel av den totala ersättningen.

Rekommenderad ersättning för omlastning: 10% av den totala ersättningen.

2.2. *Andra populära platser*

Enligt förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska förpackningsavfall av plast samlas in på andra populära platser. Det kan exempelvis röra sig om gågator. Rambolls uppdrag visar att kommunerna har haft svårt att besvara frågor om kostnader för plastinsamling från andra populära platser, vilket innebär att specifika data i viss mån saknas. I brist på empiriska data för att ta fram en specifik ersättningsnivå har Ramboll genomfört en analys baserat på tillgängliga data om kostnader för insamling från parker och torg. De inkluderade kostnadsposterna är:

- Inköp och etablering av kärl
- Insamling
- Omlastning

För andra populära platser bedöms insamlingsförutsättningarna vara delvis annorlunda än för torg och parker. På gågator och liknande platser är det troligt att utrymmet för kärl är mer begränsat än på torg och i parker. Därför rekommenderas endast två storleksnivåer:

- Basnivå (1–360 liter) och
- mellannivå (361–1000 liter).

Krantömmande behållare anses inte vara en realistisk lösning för dessa platser.

2.2.1. *Totala kostnader och ersättning för etablering, fasta kostnader*

Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer per kärl där ersättningsnivåerna följer samma nivåer som för parker och torg:

- Basnivå (1–360 liter): 9 000 kronor per kärl
- Mellannivå (361–1000 liter): 18 000 kronor per kärl

Ersättning för installation och administration föreslås vara densamma som för torg och parker, men med en justering för installation då det inte går att dela kostnaden på fem fraktioner, istället föreslås varje kärl få hälften av den totala installationskostnaden för en fullständig insamlingsstation.

Ersättningsnivåer för installation av insamlingsplats:

- Basnivå (1–360 liter): 6 000 kronor / 2 = 3 000 kronor per kärl
- Mellannivå (361–1000 liter): 6 000 kronor / 2 = 3 000 kronor per kärl

Ersättningsnivåer för administration vid installation:

- Basnivå (1–360 liter): 1000 kronor
- Mellannivå (361–1000 liter): 1000 kronor

Ersättning för inköp av kärl har beräknats med en avskrivningstid på 10 år och en årlig avskrivningsränta på 2 %. För installation och administration används fasta engångskostnader som fördelats jämnt över kärlets livslängd, motsvarande 300 kr/år för installation och 50 kr/år för administration per kärl.

Detta ger följande ersättning per kärl och år:

- Basnivå: 1 352 kr/år (1002 kr i inköp⁵ + 300 kr i installation + 50 kr i administrativa kostnader)
- Mellannivå: 2 354 kr/år (2004 kr i inköp⁶ + 300 kr i installation + 50 kr i administrativa kostnader)

2.2.1. Kostnad och ersättning för insamling, rörlig ersättning

Från andra populära platser samlas endast plastförpackningar in. Naturvårdsverket föreslår följande ersättningsnivåer:

Tabell 3. Rörlig ersättning per tömning (kr)

Fraktion	Bas	Mellan
Plast	35	65

Dessa ersättningsnivåer är i linje med kommunernas uppskattningar av kostnader för tömning av papperskorgar, som i genomsnitt ligger på cirka 50 kronor per tömning, och komprimerande papperskorgar där kostnaderna är runt 100 kronor per tömning.

Ersättningen för insamling på andra populära platser, där endast en behållare för plast används, baseras på inrapporterade uppgifter om kärlestorlek, antal tömningar

⁵ Se uträkning i avsnitt 2.1.1.4 Totala kostnader och ersättning för etablering, fasta kostnader

⁶ Se uträkning i avsnitt 2.1.1.4 Totala kostnader och ersättning för etablering, fasta kostnader

per år samt kostnaden per tömning. Eftersom endast en fraktion (plast) samlas in, påverkas beräkningen inte av olika fraktioner.

2.2.2. Omlastning

För andra populära platser rekommenderas att samma procentsats för omlastningskostnader används för insamling från parker och torg.

Rekommenderad ersättning för omlastning: 10% av den totala ersättningen.

2.3. Maxgränser för antal tömningar

För att minska risken att kommuner rapporterar in fler tömningar än vad som är rimligt, för respektive volymkategori, föreslås maxgränser för antal tömningar. Gränserna är satta relativt högt och insamlingsplatser bör i praktiken inte behöva överskrida dem. Om en kommun ändå bedömer att tömningsbehovet överstiger maxgränsen bör detta ses som ett incitament att effektivisera insamlingen. Det kan exempelvis göras genom att använda större behållare.

För de olika nivåerna föreslår Naturvårdsverket följande maxgränser för antal tömningar per år:

Tabell 4. Maxgränser för antal tömningar per år

Nivå	Volym	Antal tömningar per år
Bas	1–360 liter	366
Mellan	361–1000 liter	156
Stor	1001–5000 liter	26

2.4. Kostnader för information

Kommunerna ska tillhandahålla lättillgänglig information till allmänheten om hur utsortering ska gå till på de platser som avses i 6 kap 8–10 §§ i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (se 6 kap 16 §). Förordningen anger även att kommunens kostnader för informationsinsatser ska ersättas per antal permanentboende invånare. Enligt NFS 2023:14 ersätts kommunerna för detta informationsarbete med 5 kronor per permanentboende invånare. För de minsta kommunerna med färre än 10 000 invånare utgår ersättningen som en fast ersättning.

I tidigare hänvisat uppdrag av Ramboll framkom ingen information, i intervjuer eller enkäter med kommuner, som tyder på att insamling av förpackningsavfall från populära platser skulle kräva omfattande kommunikationsinsatser som motiverar ytterligare finansiering. Någon ytterligare ersättning för information har därför inte inkluderats i beräkningsmodellen för populära platser.

2.5. Alternativ utformning av beräkningsmodellen

Följande avsnitt presenterar möjliga förenklingar som kan göras i föreslagen beräkningsmodell som föreskriften bygger på. Dessa förenklingar kan underlätta rapporteringen för kommunerna samt administrationen för Naturvårdsverket. Exempelvis skulle det i teorin vara enklare med en schabloniserad ersättning per insamlingsplats. Naturvårdsverkets bedömning är dock att det inte finns förutsättningar att ta fram en bra schabloniserad ersättningsmodell utifrån de uppgifter som finns att tillgå idag. Det skulle riskera att bli en bristfällig schablon. Därav föreslås i föreskrifterna en mer komplicerad ersättningsmodell som syftar till att ge en mer träffsäker ersättning, vilket skulle gynna både kommuner och producenter.

2.5.1. Endast en behållartyp per station

Att enbart tillåta en typ av behållare per station förenklar beräkningen av ersättning avsevärt, särskilt för beräkningen av tömningskostnader. Detta eliminerar behovet av att hantera olika behållartyper och deras specifika kostnadsparametrar på samma station. Nackdelarna med detta förfarande är att endast en standardiserad behållarvolym kan användas av kommunerna, eller är berättigad ersättning. Naturvårdsverket anser att det ska stå kommuner fritt att bedöma behov av behållarstorlek efter lokala behov. Ett standardiserat förfarande riskerar behållare som är över- eller underdimensionerade. Detsamma gäller den ersättningen som då utgår. Naturvårdsverket bedömer att nackdelarna överstiger fördelarna med denna variant av modellen.

2.5.2. Standardiserad rapportering av insamlingsplatser med valbara tömningsalternativ

För att förenkla rapporteringen av insamlingsstationer och samtidigt behålla viss flexibilitet i ersättningsberäkningen, kan modellen baseras på standardiserade parametrar för tömningsfrekvens. Om detta tillvägagångssätt används kan kommunerna enbart rapportera det totala antalet stationer de har i bruk och väljer mellan fördefinierade alternativ som representerar en generell tömningsfrekvens för stationerna. Detta gör rapporteringen enklare men innebär att modellen inte kommer reflektera lokala variationer lika precist. De valbara alternativen skulle kunna bestå av exempelvis fem nivåer som varierar från låg tömningsfrekvens till hög tömningsfrekvens. Varje alternativ har en fördefinierad ersättningsnivå, vilket gör modellen enklare att administrera. Som inledningsvis beskrevs är nackdelen att träffsäkerheten minskar och i detta fall även att det inte går att inkludera olika storlekar på insamlingskärl i modellen. Naturvårdsverket bedömer att nackdelarna överstiger fördelarna med denna variant av modellen.

2.5.3. Standardiserad rapportering av insamlingsplatser med förutbestämmd ersättningsnivå

Ett annat tillvägagångssätt skulle vara att kommunerna enbart rapporterar antalet insamlingsplatser, och ersättningen baseras på en schablonnivå per plats. Detta kräver minimal rapportering och administration, vilket gör det mer liknande ersättningen för lättillgängliga insamlingsplatser (LIP) som används i

föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter (NFS 2023:14). Nackdelen med en sådan modell för populära platser är att den saknar träffsäkerhet eftersom den inte tar hänsyn till variationer som kärlstorlekar, tömningsfrekvenser, säsongvariationer eller geografiska skillnader. Resultatet kan bli att vissa kommuner över- eller underkompenseras jämfört med deras faktiska kostnader. Naturvårdsverket bedömer att nackdelarna överstiger fördelarna med denna variant av modellen.

3. Naturvårdsverkets förslag sammanfattat

I följande kapitel sammanfattas kortfattat Naturvårdsverkets förslag till ersättning för kommunernas insamling av förpackningsavfall från torg, parker och andra populära platser.

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter syftar till att säkerställa en ersättningsmodell som ger en så representativ och träffsäker ersättning som möjligt. Naturvårdsverkets bedömning är att det i dagsläget, utifrån de uppgifter som idag finns att tillgå, inte finns förutsättningar att ta fram en bra förenklad schabloniserad ersättningsmodell. Därav föreslås i föreskrifterna en mer avancerad ersättningsmodell som syftar till att ge en så träffsäker ersättning som möjligt.

3.1. Torg och parker

Inköp och etablering av kärl

Tabell 5. Fast ersättning per insamlingsbehållare (kr/år)

Behållarstorlek	Storlek i liter	Fast ersättning (kr)
Bas	1-360	1 412
Mellan	361-1 000	2 144
Stor	1 001-5 000	3 480

Insamling

Tabell 6. Rörlig ersättning per tömning (kr)

Fraktion	Bas	Mellan	Stor
Plast	35	65	550
Papper	35	65	550
Metall	35	65	550
Glas (färgat)	35	65	550
Glas (ofärgat)	35	65	550

Omlastning

Ersättning för omlastning utgör 1/10 av den totala ersättningen per insamlingsplats.

3.2. Andra populära platser

Inköp och etablering av kärl

Tabell 7. Fast ersättning per insamlingsbehållare (kr/år)

Behållarstorlek	Storlek i liter	Fast ersättning (kr)
Bas	1-360	1 412
Mellan	361-1 000	2 144

Insamling

Tabell 8. Tömningskostnader per behållartyp:

Fraktion	Bas	Mellan
Plast	35	65

Omlastning

Ersättning för omlastning utgör 1/10 av den totala ersättningen per insamlingsplats.

3.3. Maxgränser för antal tömningar per år

Tabell 9. Maxgränser för antal tömningar per år

Nivå	Volym	Antal tömningar per år
Bas	1–360 liter	366
Mellan	361–1000 liter	156
Stor	1001–5000 liter	26

3.4. Indexjustering

Naturvårdsverket föreslår i föreskrifterna att indexjustering ska ske med Avfallsindex A12, framtaget av Avfall Sverige. Detta index används i stor utsträckning av kommunala avfallsbolag för att justera ersättningar i entreprenadkontrakt för insamling av avfall. Indexet speglar kostnadsutvecklingen inom branschen, inklusive drivmedel, fordon, löner och övriga driftskostnader, och är därmed väl lämpat att användas även i modellen för den rörliga ersättningen till kommunerna. Samma index används även i föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter (NFS 2023:14).

De avtalade ersättningsnivåerna för insamling från populära platser bör indexregleras årligen till 100 % enligt Avfall Sveriges Avfallsindex A12 (inkl. diesel). Syftet är att ersättningen återspeglar kommunernas faktiska kostnadsutveckling över tid. Naturvårdsverket betalar ut ersättning kvartalsvis till kommunerna. Årlig indexreglering bedöms dock som mest ändamålsenlig, eftersom det ger stabilitet och minimerar administration. Basmånaden är januari 2025 då underlaget för ersättningens kostnadsposter samlats in under denna tid.

4. Rättsliga förutsättningar

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

Enligt 9 kap. 9 § första stycket förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar får Naturvårdsverket meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen enligt 9 kap. 3 §.

Naturvårdsverket får också enligt 9 kap. 9 § andra stycket förordningen om producentansvar för förpackningar meddela föreskrifter om

1. att ersättningen ska differentieras med hänsyn till
 - a) avfallets kvalitet, och
 - b) förhållanden i olika kommuner, och
2. ytterligare grunder, utöver de som avses i 1, för beräkning av ersättningen.

Vidare får Naturvårdsverket enligt 12 kap. 3 § förordningen om producentansvar för förpackningar meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

4.2. 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.

4.3. *Det kommunala självstyret*

Naturvårdsverket gör bedömningen att förslag till föreskrifter inte innebär förändring av kommunernas eller regionernas befogenheter, skyldigheter eller grunderna för deras organisation eller verksamhetsformer. Likt det som Naturvårdsverket nämner ovan så kommer föreslagna föreskrifter enbart ange ersättningens storlek. Att föreskrifter om ersättning ska tas fram och betalas av producenterna via deras producentansvarsorganisationer är bestämd i beslutad förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar om producentansvar för förpackningar.

5. Konsekvenser

5.1. *Uppgifter om vilka som berörs och vilka konsekvenser det medför*

Naturvårdsverkets handlingsutrymme är begränsat till att ta fram föreskrifter som enbart bestämmer storleken på den ersättning som en producentansvarsorganisation ska ersätta en kommun. Därför redogör myndigheten enbart för de konsekvenser som förväntas uppstå till följd av ersättningens storlek.

Naturvårdsverket bedömer att fyra grupper av aktörer berörs av de föreslagna föreskrifterna; kommuner, producentansvarsorganisationer, producenter och konsumenter.

5.1.1. *Kommuner*

Samtliga av Sveriges 290 kommuner kommer inte att berörs av förslaget till föreskrifter. För att ha rätt till ersättning för en insamlingsplats behöver vissa kriterier uppfyllas enligt förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. För att ha rätt till ersättning av förpackningsavfall (av samtliga material) på torg och i parker behöver platsen vara en park eller ett torg som är större än 2 000 kvadratmeter, kommunen ska ha renhållningsansvar på platsen enligt 2 § i lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning och det ska uppkomma betydande mängder förpackningsavfall på platsen. För att ha rätt till ersättning för plastförpackningar på andra populära platser behöver kommunen ha renhållningsansvar på platsen enligt 2 § i lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning och det ska uppkomma betydande mängder plastförpackningar på platsen.

Det kommer att finnas kommuner som inte uppfyller ovan kriterier och därmed inte har en skyldighet att samla in förpackningsavfall eller har rätt till ersättning.

Det är svårt att göra en uppskattning av hur många kommuner och hur många insamlingsplatser som berörs i Sverige. Det kriteriet som påverkar antalet platser främst är ”betydande mängder”. Som tydliggjorts inledningsvis så handlar föreslagna föreskrifter inte om innebörden av betydande mängder utan endast om ersättningen. Det finns troligen kommuner som idag redan har insamling av flera förpackningsmaterial som inte kommer uppfylla ovan kriterier och därmed inte ha

rätt till ersättning. Hur många kommuner det kan röra sig om finns det inte kännedom om idag. Kommuner kan etablera insamlingsplatser även om dessa inte uppfyller kriterierna men har då inte rätt till ersättning. Det finns också kommuner, främst i storstäder, som kommer uppnå kriterierna för många platser och har ett stort antal insamlingsplatser som de har skyldighet att upprätta samt ha rätt till ersättning för.

Inom ramen för Rambolls uppdrag har de uppskattat hur många potentiella insamlingsplatser på torg och parker som kan antas finnas på nationell nivå när lagen träder i kraft. Antalet insamlingsplatser har uppskattats med en formel som bland annat baseras på kommunernas befolkningsstorlek, turismmängd och säsongsvariationer kopplade till sommarbefolkning. Uppskattningen har också tagit hänsyn till den insamlade data som gjorts i tidigare hänvisade intervjuer och enkätundersökning med kommuner. Därtill har Ramboll i sitt exempel räknat på att betydande mängder förpackningsavfall som minst är 100 m³ insamlat restavfall från ett torg eller en park under ett år. Resultatet av modellerat räkneexempel ger totala 857 insamlingsplatser på torg och parker i Sverige. Naturvårdsverkets bedömning är att det kommer att vara färre insamlingsplatser då betydande mängder vägleds att vara omkring 150 m³.

För andra populära platser har ingen uppskattning kunnat göras på grund av brist på data. Ramboll bedömer, baserat på hur förordningen är formulerad, att andra populära platser med betydande mängder plastförpackningar främst kommer att omfatta gågator i större städer, vilket sannolikt begränsar antalet aktuella platser.

För att kommunerna ska ha rätt till ersättning enligt föreslagna föreskrifter behöver de lämna in uppgifter i Naturvårdsverkets e-tjänsteportal.

För varje insamlingsplats på torg och parker och andra populära platser ska följande uppgifter lämnas:

- antalet insamlingsbehållare för respektive förpackningsmaterial samt volym per behållare, och
- antal tömningar av respektive insamlingsbehållare per kvartal.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis enligt 6 kap. 13 § senast tre veckor efter utgången av varje kalenderkvartal. Tillvägagångssätt är det samma som kommunerna gör idag angående ersättning för fastighetsnära insamling från hushåll och samlokaliserade verksamheter, lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler. Uppgifter som ska lämnas angående populära platser kommer lämnas i en separat e-tjänsteportal i nuvarande e-tjänst. Detta i syfte att skapa tydlighet gentemot kommuner gällande vilken del av kommunens verksamhet och del av förordningen som avses. Ersättningen beslutas och betalas sedan ut kvartalsvis.

Här följer ett exempel på en kommuns ersättning för första kvartalet 2026. Exempelkommunen har två insamlingsplatser med behållarvolym och antal tömningar enligt nedan.

Kommun X

Insamlingsplats 1:

<i>Behållarvolym</i>	<i>Antal tömningar Q1 2026</i>
120 l metall	4
300 l glas ofärgat	4
300 l glas färgat	4
400 l papper	6
500 l plast	8

Rörlig ersättning: 1330

Fast ersättning: 2131

Grundersättning: 3461

Insamlingsplats 2:

<i>Behållarvolym</i>	<i>Antal tömningar Q1 2026</i>
120 l metall	1
120 l glas ofärgat	2
400 l glas färgat	2
1500 l papper	2
2000 l plast	2

Rörlig ersättning: 2435

Fast ersättning: 2982

Grundersättning: 5417

Total ersättning

Insamlingsplats 1: 3461 + omlastning 385 = 3845

Insamlingsplats 2: 5417 + omlastning 602 = 6019

Total ersättning: **9864 kr**

Naturvårdsverket är medvetna om att det kan bli tidskrävande för större kommuner, med många insamlingsplatser, att rapportera i e-tjänsten. Naturvårdsverket kommer därför lägga vikt vid att skapa funktioner i e-tjänsten som effektiviserar och underlättar rapporteringen, som att exempelvis kunna kopiera uppgifter från föregående kvartal. Det kommer främst vara tidskrävande vid det första rapporteringstillfället och därefter bli enklare att rapportera.

5.1.2. Producentansvarsorganisation

Producentansvarsorganisationerna betalar in en avgift till Kammarkollegiet som sedan betalar ut ersättningen till kommunerna. Producentansvarsorganisationerna tar ut avgifter via sina anslutna producenter för att finansiera kommunernas insamling. Producentansvarsorganisationerna genomför redan idag detta tillvägagångssätt för att finansiera kommunernas förpackningsinsamling från hushåll och samlokaliserade verksamheter. När kommuner, från och med 1 januari 2026, även ska samla in förpackningsavfall från populära platser innebär det att producentansvarsorganisationerna kommer att behöva revidera sina förpackningsavgifter gentemot sina anslutna producenter, samt kommunicera ut de justerade avgifterna. Det kan bli en utmaning för

producentansvarsorganisationerna att justera ersättningarna i tid och kommunicera ut detta till producenterna. Den första gången som Naturvårdsverket ska betala ut ersättning till kommunerna, som avser ersättning för kommunernas insamling för första kvartalet, sker under andra kvartalet 2026.

Inom ramen för Rambolls uppdrag har de uppskattat antalet potentiella insamlingsplatser, på torg och parker, till 857 stycken. De har även beräknat hur den totala ersättningen på nationell nivå då skulle kunna se ut. Populära platser är här exkluderat. Beräkningen bygger på en icke uppdaterad beräkningsmodell än den som används i Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter. Aktuell beräkningsmodell uppskattas ge ca 30 % lägre ersättning. Den icke uppdaterade beräkningen kan ändå användas som utgångspunkt för att få en uppskattning om de nationella kostnaderna för insamlingen från torg och parker men bör tolkas med försiktighet, då de bygger på flera antaganden och ett otillräckligt dataunderlag.

De nationella kostnaderna för insamlingsplatser, på torg och parker, uppskattas till mellan 26,6 miljoner kronor till 27,2 miljoner kronor. Den kostnaden kan sättas i relation till de ca 2,6⁷ miljarder kronor som ersättningen för insamlingen av förpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamhet idag omsätter. Insamlingen för andra populära platser är inte med i den uppskattade beräkningen. Naturvårdsverket bedömer att uppskattad summa inte har större betydande effekt i relation till den redan befintliga insamlingen av förpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamheter. Naturvårdsverket har i sitt framtagande av föreslagna föreskrifter valt en detaljerad modell framför generaliserad modell för att öka träffsäkerheten så långt som möjligt i syfte att kommuner inte ska överkompenseras.

5.1.3. Producenter

Det är ca 10764⁸ förpackningsproducenter som har anmält sig till Naturvårdsverket. Producenterna förekommer i en rad olika branscher där restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, förpackningsbranschen och detaljhandel kan nämnas som exempel.

De föreslagna föreskrifterna reglerar ersättningen till kommunerna. Det kommer ge ökade kostnader för producenterna eftersom de, via sina producentansvarsorganisationer, ska finansiera det kommunala insamlingssystemet för förpackningsavfall. Föreslagna föreskrifter innebär att producenterna i större utsträckning tar det finansiella ansvaret för insamling av förpackningsavfall i enlighet med 1 kap. 1 § p. 3 förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Det är svårt att uppskatta vilken total ersättning till kommuner som föreslagna föreskrifter om ersättning innebär. Enligt uträkningen i avsnitt ovan om konsekvenser för producentansvarsorganisationer kan kostnaderna röra sig mellan 26,6 miljoner kronor till 27,2 miljoner kronor. Detta innebär att kostnaderna för

⁷ Den totala ersättningen för insamlingen av förpackningsavfall för året 2024

⁸ Registrerade maj 2025

producenterna totalt skulle öka med samma siffra, dvs med ca 1 %. Producenterna förväntas föra denna kostnad vidare till slutkonsumenterna genom de avgifter som producenterna tar ut från sina kunder för de förpackningar och förpackade varor som producenterna tillhandahåller på den svenska marknaden.

5.1.4. Hushåll och Konsumenter

Konsumenter utgörs av både hushåll och verksamheter som konsumerar varor förpackade i förpackningar avsedda för så kallat privat bruk. Det finns ca 5 miljoner hushåll i Sverige. Enligt ovan förväntas producenterna föra den förväntade ökade kostnaden vidare till slutkonsumenten genom priset på den förpackade varan. En eventuellt höjd förpackningsavgift förväntas innebära ökade kostnader för konsumenterna. En kostnadsökning på ca 26,6 miljoner kronor till 27,2 miljoner kronor, i jämförelse med kostnaderna för insamlingen av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter är denna kostnad marginell och skulle innebära, fördelat på endast hushåll, en kostnad på ca 5 kronor per hushåll och år.

5.2. Andra relevanta konsekvenser

Föreskrifterna bedöms inte påverka någon av de sju diskrimineringsgrunderna: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Inte heller arbetsmarknaden förväntas påverkas av föreskrifterna. Föreskrifterna bedöms heller inte ha några miljökonsekvenser då den endast bestämmer ersättningen och inte att och hur själva insamlingen från populära platser ska genomföras.

6. Åtgärder som vidtagits

I följande avsnitt redogörs för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslagna föreskrifter inte ska medföra mer långtgående kostnader än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå föreskrifternas syfte.

Naturvårdsverket har med hjälp av Ramboll identifierat de aktiviteter som är de främsta kostnadsdrivande faktorerna för etablering, insamling och omlastning av en insamlingsplats. Data har samlats in både genom intervjuer och enkäter med kommuner men också med återförsäljare av avfallsbehållare. Intervjuerna och enkätundersökningen har visat att tillfrågade kommuner har haft begränsad information kring många av de kostnadsdrivande faktorerna. Detta beror mycket på att information saknas. Med tiden, när utvecklingen av insamlingen på populära platser är etablerad, kommer de kostnadsdrivande faktorerna vara enklare att kartlägga. Naturvårdsverket har bedömt att den data som samlats in inom Rambolls uppdrag har varit tillräcklig för att kunna utveckla en beräkningsmodell utifrån nuvarande omständigheter. Naturvårdsverket har lagt tonvikten på att beräkningsmodellen ska vara praktiskt användbar och så representativ som möjligt utifrån lokala omständigheter och samtidigt vara kostnadseffektiv.

För att säkerställa att ersättningen för kommunernas insamling av förpackningsavfall från populära platser inte överstiger det som är nödvändigt så

har Ramboll inom sitt uppdrag också haft dialog med producentansvarsorganisationerna Näringslivets Producentansvar samt TMR. Under referensgruppsmöte har Ramboll presenterat ett första utkast på modell där producentansvarsorganisationerna fått lämna synpunkter.

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

Den planerade tidpunkten för ikraftträdande för föreskrifterna är 1 januari 2026. Enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska kommunerna från och med den 1 januari 2026 samla in förpackningsavfall på torg, parker och andra populära platser. Kommunerna bör därför få ersättning med stöd av de nya föreskrifterna från och med detta datum.

För kommunerna är det bra att få reda på ersättningens storlek i så god tid som möjligt, så de kan planera sin budget och vidta eventuella åtgärder innan etableringen av insamlingsplatser. För producentansvarsorganisationerna är det också bra att få reda på ersättningens storlek i så god tid som möjligt, så de kan vidta eventuella åtgärder innan första utbetalningen från Kammarkollegiet till kommun sker andra kvartalet 2026.

Vid beslut om föreskrifter enligt det aktuella förslaget kommer Naturvårdsverket, bland annat via vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om ersättningens storlek. Naturvårdsverket kommer också att vägleda kommunerna hur de ska rapportera in de uppgifter som krävs för att ersättningen ska kunna beslutas om samt betalas ut.

8. Beskrivning av utvärdering

Naturvårdsverket ser behov av att se över beräkningsmodellen som ligger till grund för ersättningen ca två år efter föreskrifternas ikraftträdande. Framför allt finns behov att utvärdera modellen kopplat till nya erfarenheter och dataunderlag kring insamling på populära platser samt att förenkla och schablonisera modellen ytterligare.