



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

UTKAST TILL  
KONSEKVENSUTREDNING  
2023-07-10

Nina Avdagic Lam  
Tel: 010-698 10 00  
nina.avdagic-lam  
@naturvardsverket.se

Ärendenummer  
NV-03126-23

**Utkast till konsekvensutredning gällande Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar**

## Innehåll

1. Inledning .....	3
2. Avgränsningar .....	4
3. Problemet och vad man vill uppnå.....	4
3.1. Indexjustering av ersättningen saknas.....	5
3.2. Otillräcklig ersättning till vissa kommuner för information .....	5
3.3. Ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommer att ske vid återvinningscentraler saknas ...	6
3.4. Otillräcklig ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling .....	6
3.5. Boendekategorin ”fritidsboende hushåll i flerbostadshus” saknas .....	6
4. Naturvårdsverkets förslag .....	6
4.1. Justering av ersättning med hänsyn till kostnadsutveckling .....	6
4.2. Fast ersättning för information till vissa kommuner .....	7
4.3. Ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler .....	8
4.4. Extra ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling .....	9
4.5. Ny boendekategori ”fritidsboende hushåll i flerbostadshus” införs .....	12
5. Referensalternativ och alternativa lösningar.....	12
5.1. Referensalternativet .....	12
5.1.1. Konsekvenser för kommunerna om inga åtgärder vidtas.....	12

5.1.2.	Konsekvenser för förpackningsproducenterna om inga åtgärder vidtas	13
5.1.3.	Konsekvenser för Naturvårdsverket om inga åtgärder vidtas .....	14
5.2.	Alternativa lösningar .....	14
5.2.1.	Alternativ till föreslagen indexjustering .....	14
5.2.2.	Ta fram ny modell för ersättning för information .....	16
5.2.3.	Kompensera kommuner med ogynnsamma förhållanden för insamling av förpackningsavfall genom ansökningsförfaranden .....	16
6.	Berörda aktörer .....	17
7.	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på .....	17
8.	Konsekvenser av förslag till nya föreskrifter .....	18
8.1.	Konsekvenser för kommuner .....	18
8.2.	Konsekvenser för producentansvarsorganisationer för förpackningar ...	19
8.3.	Konsekvenser för producenter av förpackningar .....	19
8.4.	Konsekvenser för hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling .....	20
8.5.	Konsekvenser för konsumenter .....	21
8.6.	Konsekvenser för Naturvårdsverket .....	21
9.	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	21
9.1.	Anmälan av tekniska regler .....	22
9.2.	Anmälan av krav på tjänsteverksamhet .....	22
10.	Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser .....	23

## 1. Inledning

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. I förordningen finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen till kommunerna. Den 19 januari 2023 beslutade Naturvårdsverket om föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar (NFS 2023:1). Föreskrifterna ska tillämpas från den 1 januari 2024. Naturvårdsverket ser ett behov av att justera och komplettera ersättningen och föreskrifterna på olika sätt till ikraftträdandet 2024.

Konsekvensutredningen har tagits fram i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Eftersom det är befintliga föreskrifter som ska ersättas av nya föreskrifter, och att de nya föreskrifterna endast innebär uppräknig av ersättningsnivåer för att kompensera för kostnadsökningar sedan ersättningarna beräknades och mindre justeringar av ersättningen till kommunerna, har ambitionsnivån i konsekvensutredningen anpassats därefter.

Redan idag finansierar producenterna den insamling av förpackningsavfall som sker genom insamlingssystemen fram till dess att kommunerna tar över insamlingen av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter den 1 januari 2024. Dessa kostnader förs 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. De kostnadsökningar som beskrivs i denna konsekvensanalys uppstår till följd av de förslag till nya ersättningsnivåer som föreslås ingå i de nya ersättningsföreskrifterna. Hur dessa nya kostnader förhåller sig till de kostnader som producenterna har idag och i vilken utsträckning det innebär att avgiften som producenterna tar ut från sina kunder, och som slutligen betalas av slutkonsumenterna, påverkas jämfört med idag har inte analyserats.

De nya föreskrifterna innebär att ersättningarna ökar med ca 514 miljoner konor per år, från ca 3,5 miljarder kronor till ca 4 miljarder kronor<sup>1</sup>. Merparten av ökningen, ca 410 miljoner kronor per år, kan härledas till indexuppräknig av ersättningsnivåerna<sup>2</sup>. Förslaget om ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial på återvinningscentraler innebär att ersättningarna ökar med ca 30 miljoner kronor per år. Extra ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling bedöms ge ersättningar motsvarande ca 73 miljoner kronor per år vid ett fullt utbyggt

---

<sup>1</sup> Den beräknade ersättningen på 3,5 miljarder kronor per år baseras på ett fullt utbyggt system med fastighetsnära insamling av förpackningsavfall i samtliga kommuner.

<sup>2</sup> Avser uppräknig av ersättningarna med indextal för mars 2023 med basmånad december 2021. Observera att ökningen kan bli högre eller lägre efter avläsning av indextal för september 2023 inför beslut om nya föreskrifter om ersättning.

system med fastighetsnära insamling. Den fasta ersättningen för information bedöms höja ersättningarna med ca 1,2 miljoner kronor per år.

## 2. Avgränsningar

Förslaget omfattar inte förslag till ersättning för kommunernas insamling från torg, parker och andra populära platser enligt 6 kap. 8 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. I framtagandet av föreskrifterna om ersättning till kommunerna inkluderas inte kvalitet som en parameter i beräkningarna för ersättning. I promemorian *Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren M2018/00852/R* nämns flera studier som visar att bara genom att sorteringen sker fastighetsnära ger detta en bättre kvalitet på det som samlas in. Först när systemet är på plats är det praktiskt möjligt att utreda behovet av en parameter avseende kvalitet som skäl för högre eller lägre ersättning.

## 3. Problemet och vad man vill uppnå

Den 19 januari 2023 beslutade Naturvårdsverket om föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar (NFS 2023:1). Föreskrifterna ska tillämpas från den 1 januari 2024. Ersättningarna för fastighetsnära insamling, insamling via lättillgängliga insamlingsplatser och den rörliga tonersättningen är framtagna med hjälp av en modell för beräkning av kostnader och är schabloniserade utifrån kostnadsbilden för kommuner med normalt gynnsamma förutsättningar i respektive kommungrupp (modellen benämns framöver som "ersättningsmodell"). Vilken ersättning enskilda kommuner får beror på vilken kommungrupp kommunen ingår i. Kommungruppsindelningen baseras på Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kommungruppsindelning. De schabloniserade ersättningarna baseras på å-priser och nyckeltal från slutet av 2021. Ersättningen för information har beräknats separat.

I det förslag till föreskrifter som Naturvårdsverket remitterade i oktober 2022 framkom att Naturvårdsverket avsåg att se över kostnader som ligger till grund för ersättningen och uppdatera föreskrifterna om behov finns. I remissyttrandena framfördes synpunkter av ett flertal remissinstanser som talade för ett behov av att generellt höja ersättningen till kommunerna till ikraftträdandet 2024 på grund av de kostnadsökningar som skett sedan ersättningarna beräknades. I remissyttrandena framfördes en oro över att schablonersättningen bedöms missgynna kommuner med låg befolkningstäthet och svåra vinterförhållanden så som längre period med snö. Det lyftes även fram att ersättningen för lättillgänglig information kan göra det svårt för små kommuner att täcka kostnader för rimliga informationsinsatser.

Naturvårdsverket behöver utöver detta komplettera föreskrifterna med ersättning för den insamling som kommuner har en skyldighet att tillhandahålla vid

stationära bemannade återvinningscentraler från den 1 januari 2024. Det saknas en särskild ersättningspost för insamling vid återvinningscentraler i befintliga ersättningsföreskrifter (NFS 2023:1).

Den 30 juni 2022 fick Naturvårdsverket i uppdrag av dåvarande Miljödepartementet (M2022/01451) att särskilt följa och analysera hur ändamålsenligt regelverket är när det bl.a. gäller ersättningsmodellen för finansiering av kommunernas insamling. Utgångspunkten är att kommunerna ska få full ersättning för insamling och information i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv. Dåvarande Miljödepartementet såg att de avgifter som staten tar ut av producenterna, liksom den ersättning som staten fördelar ut till kommunerna, med nödvändighet kommer att behöva bli något schabloniserad. Över tid bör Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter bli mer träffsäkra och kommunerna skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån.

Till dess att en översyn görs ser Naturvårdsverket ett behov av att redan inför ikraftträdandet av kommunernas insamlingsansvar år 2024 justera ersättningarna och komplettera föreskrifterna på olika sätt för att ersättningen till kommunerna bättre ska spegla de kostnader som kommunerna kommer att ha när de tar över insamlingsansvaret från den 1 januari 2024 och som producentansvarsorganisationerna, genom sina anslutna producenter, ska ersätta kommunerna för.

### **3.1. Indexjustering av ersättningen saknas**

Nivåerna i modellen för ersättning till kommuner som samlar in förpackningsavfall enligt de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) togs fram under våren 2022 och baseras på à-priser och nyckeltal från slutet av 2021. I nuvarande föreskrifter finns inte någon bestämmelse om indexjustering av de kostnader som ligger till grund för ersättningarna. Det innebär att de nuvarande ersättningarna, baserade på kostnadsunderlag från 2021, redan är för låga till följd av inflation och andra prisökningar som skett sedan 2021. Naturvårdsverket bedömer att ersättningarna i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) inte speglar de kostnader som kommuner kommer att ha för insamlingen av förpackningsavfall när insamlingsansvaret övergår till kommunerna från den 1 januari 2024. Om ersättningsnivåerna inte justeras innebär det även att det reella värdet av ersättningarna till kommunerna kommer att bli lägre för varje år.

### **3.2. Otillräcklig ersättning till vissa kommuner för information**

Kommunerna ska årligen, från och med den 1 januari 2024, ta fram lättillgänglig information till hushållen och till de verksamheter som har valt kommunal insamling om bl.a. utsortering och insamling av förpackningsavfall. Med nuvarande ersättning i de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) på 5 kronor per permanentboende invånare i kommunen får de allra minsta kommunerna (räknat per antal permanentboende invånare) ca 12 000 kronor per år för att informera om förpackningsavfall. För kommuner med relativt få

permanentboende invånare finns en risk att dessa kommuner endast får kostnadstäckning för att göra en relativt begränsad informationsinsats som kan bli otillräcklig.

### **3.3. Ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommer att ske vid återvinningscentraler saknas**

I de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) saknas en särskild ersättningspost för insamling som kommer att ske vid återvinningscentraler. Det innebär att kommuner inte kommer att få ersättning för den insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommuner är skyldiga att tillhandahålla på återvinningscentraler. Kommuner skulle dock få ersättning för insamlingen av vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall på återvinningscentraler som ersättning för insamlingen vid lättillgängliga insamlingsplatser.

### **3.4. Otillräcklig ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling**

Vissa kommuner har förutsättningar som gör att deras kostnader för insamling av förpackningsavfall sannolikt kommer att vara högre än mediankostnaden som de schabloniserade ersättningarna enligt de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) baseras på inom respektive kommungrupp. Det handlar bl.a. om kommuner med särskilt låg befolkningstäthet, vilket kan ge långa körsträckor per hushåll och därmed en fördyrande insamling. Det innebär att kommuner med särskilt låg befolkningstäthet riskerar att inte få en fullgod kostnadstäckning för insamlingen av förpackningsavfall.

### **3.5. Boendekategorin ”fritidsboende hushåll i flerbostadshus” saknas**

Enligt 9 kap. 2 § p. 1 förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska kommuner lämna uppgifter om antal hushåll i kommunen, uppdelat på fler- och enbostadshus samt permanent- och fritidsboenden. I nuvarande föreskrifter saknas boendekategorin ”fritidsboende hushåll i flerbostadshus”. Det innebär att ersättning för dessa ingår i kategorin ”permanentboende hushåll i flerbostadshus”.

## **4. Naturvårdsverkets förslag**

### **4.1. Justering av ersättning med hänsyn till kostnadsutveckling**

Från 2024 föreslår Naturvårdsverket att ersättningen för fastighetsnära insamling, insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser, insamling av vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, metall och glas vid återvinningscentraler och den rörliga tonersättningen varje kalenderår ska justeras med ett index. Naturvårdsverket föreslår att Statistiska centralbyråns Avfallsindex A12:1MD ska tillämpas. Basmånaden föreslås vara september 2023 och avläsningsmånaden föreslås vara januari innevarande år. Förslaget innebär att ersättningen ska indexjusteras årligen. Januari föreslås som

avläsningsmånad eftersom indextal för januari bedöms som mest fördelaktigt för Naturvårdsverket att tillämpa administrativt inför myndighetens första beslut om utbetalning av ersättning till kommunerna för deras insamling under det första kvartalet.

Observera att de ersättningsbelopp som framgår av bilaga 1 i förslaget till nya ersättningsföreskrifter är indexjusterade genom A12:1MD. Uppräkningarna har gjorts utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021. Naturvårdsverket kommer inför beslut om nya ersättningsföreskrifter under hösten 2023 (efter remissförfarandet) att indexjustera ersättningsbeloppen ytterligare för att kompensera för eventuella prisökningar från april till september 2023. Detta innebär att de ersättningsbelopp som har remitterats, och som framgår av bilaga 1, kommer att indexjusteras utifrån ny avläsning av A12:1MD med indextal för september 2023 under hösten 2023. De ersättningar som kommer att beslutas i bilaga 1 kommer att utgöra ersättningen vid basmånaden september 2023, utifrån vilken framtida indexjusteringar ska göras.

Uppräkning genom index som har remitterats, och som framgår av bilaga 1, har gjorts utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021 och innebär att den totala ersättningen höjs med ca 410 miljoner per år, från ca 3,50 miljarder kronor till ca 3,91 miljarder kronor per år.

#### **4.2. Fast ersättning för information till vissa kommuner**

Naturvårdsverket föreslår att ersättningen för information differentieras på så sätt att de kommuner med färre än 10 000 permanentboende invånare får en lägsta ersättning på 50 000 kronor per år. För kommuner med 10 000 eller fler permanentboende invånare föreslås en ersättning på 5 kronor per permanentboende invånare i enlighet med nuvarande ersättningsnivå (NFS 2023:1). Förslaget är i enlighet med det förslag som Avfall Sverige har lämnat till Naturvårdsverket gällande ersättning för information. Ersättningen för information höjs totalt med 1,2 miljoner kronor genom detta förslag och berör ca 72 kommuner.

Kommuner ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushåll och de verksamheter som har valt kommunal insamling. En del av den information som kommunerna är skyldiga att ta fram och tillhandahålla enligt 6 kap. 16 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar är likvärdig för alla kommuner och skulle därmed kunna tas fram i samverkan med andra kommuner. Det handlar exempelvis om hur hushållen och verksamheter kan förebygga förpackningsavfall och hur de kan bidra till ökad materialåtervinning. Viss information är dock, mer eller mindre, unik för varje kommun och behöver tas fram utifrån insamlingssystem och de insamlingsresultat som utsorteringen bidrar till. Naturvårdsverket förutsätter även att arbete med information om förpackningsavfall i många fall kommer att integreras med information om andra avfallsfraktioner som kommunerna behöver informera om, vilket gör att

kostnaderna för information i sådant fall kan fördelas mellan olika avfallsfraktioner.

Generellt bedömer Naturvårdsverket att kommunernas kostnader för informationsarbete inte kan beskrivas genom en linjär funktion där kostnaderna ökar proportionerligt med antal permanentboende invånare. Med en linjär ersättning per permanentboende invånare finns risk att de största kommunerna överkompenseras medan flera av de allra minsta kommunerna underkompenseras. Ersättningen per permanentboende invånare anges dock som en parameter för ersättning enligt 9 kap. 3 § tredje stycket förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket bedömer att en ersättning på 5 kronor per permanentboende invånare kan täcka kostnaderna för att informera om förpackningsavfall för de flesta kommuner. För många kommuner kan det bli viktigt att samordna aktiviteter för att skapa kostnadseffektivitet. För de kommuner med relativt få permanentboende invånare gör Naturvårdsverket bedömningen att deras ersättningsnivå bör justeras upp till en lägsta ersättning för information till 50 000 kronor per år.

Naturvårdsverket avser att på sikt göra en översyn av ersättningsmodellen för bl.a. information och föreslår att ersättningen för information i nuläget inte indexjusteras.

#### **4.3. Ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler**

I de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) saknas en särskild ersättningspost för insamling vid återvinningscentraler. På stationära bemannade återvinningscentraler ska kommuner samla in förpackningsavfall av samtliga förpackningsmaterial. Förutom att insamlingen ska omfatta vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall ska kommuner även samla in träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial på återvinningscentraler. För vanligt förekommande förpackningsavfall får kommuner enligt nuvarande föreskrifter ersättning för den insamling som sker på en återvinningscentral genom en ersättning som för en lättillgänglig insamlingsplats. Däremot finns i nuvarande föreskrifter ingen ersättning till kommuner för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial.

Naturvårdsverket föreslår att insamlingen av förpackningsavfall vid återvinningscentraler ersätts genom att tillämpa samma fasta ersättning som för en lättillgänglig insamlingsplats (utifrån kommungruppsindelningen) för vanligt förekommande förpackningsavfall (papper, plast, glas och metall) med ett extra tillägg på 12 000 kronor för övrigt förpackningsmaterial respektive 37 000 kronor för träförpackningar per återvinningscentral. Det extra tillägget för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial blir således 49 000 kronor per återvinningscentral och år. Rörlig ersättning per ton utgår för vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall.



Naturvårdsverket föreslår dock att det inte ska utgå rörlig ersättning per ton för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial.

I de flesta kommuner samlas idag förpackningsavfall av vanligt förekommande material redan in på återvinningscentralerna. Detta sker genom en återvinningsstation, med FTI:s eller TMR:s standardbehållare, i eller precis utanför återvinningscentralen. Det bedöms därmed som rimligt att det för vanligt förekommande förpackningsavfall på en återvinningscentral fortsatt utgår samma ersättning som för en lättillgänglig insamlingsplats.

Det extra fasta tillägget som föreslås för övrigt förpackningsmaterial och träförpackningar speglar kostnaderna kopplade till insamling vid återvinningscentraler för dessa förpackningsfraktioner så som mark, behållare, personal och administration. Den fasta extra ersättningen för övrigt förpackningsmaterial respektive träförpackningar föreslås vara densamma per återvinningscentral, oavsett vilken kommungrupp kommunerna tillhör. Eftersom volymerna väntas bli relativt låga föreslås den rörliga tonersättningen för dessa förpackningsmaterial bli 0 kronor per ton. Naturvårdsverket ser skäl att på sikt se över ersättningen för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial när det finns bättre kunskap om hanteringen av dessa förpackningsfraktioner och när det finns faktiska underlag för beräkning av kostnaderna förknippade med insamling av dessa förpackningsmaterial. Till dess föreslår Naturvårdsverket att ersättningen för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial inte indexjusteras.

Förslaget till ersättning baseras på ett förslag till ersättning som Avfall Sverige och Näringslivets Producentansvar i Sverige AB gemensamt har lämnat till Naturvårdsverket. Föreslagen ersättning som aktörerna har lämnat till Naturvårdsverket ligger i linje med Naturvårdsverkets beräkningar. Ersättning för insamling av övrigt förpackningsmaterial och träförpackningar vid återvinningscentraler berör samtliga kommuner och bedöms öka ersättningen till kommunerna med ca 30 miljoner kronor per år. Bedömningen grundar sig på antagandet om att det finns ca 610 stationära bemannade återvinningscentraler.

#### **4.4. Extra ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling**

Ersättningarna i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) baseras på en kostnadsberäkningsmodell som Avfall Sverige och Förpacknings- och Tidningsinsamlingen har tagit fram och under år 2022 överlämnat till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets bedömning är att ersättningarna utgör en välgrundad schablonisering utifrån kostnadsbilden för kommuner med normalt gynnsamma förutsättningar i respektive kommungrupp. Gynnsamma förutsättningar kan exempelvis innebära att kommunen har en liten andel bebyggelse på landsbygd, att kommunen är tätbefolkad, att bebyggelsen i tätorter ligger tätt eller att det generellt är många lägenheter anslutna till varje avfallsutrymme. Ovan nämnda gynnsamma förutsättningar kan innebära att effektiviteten vid insamling blir högre, d.v.s. att det är möjligt att tömma relativt

många kärll per dag. När kostnaderna som ligger till grund för ersättningarna beräknades gjordes en generell observation att det framför allt är kommuner med mycket få invånare per kvadratkilometer som får markant högre kostnader än medianen i kommungruppen. Det måste dock noteras att kommunernas kostnader för insamling av avfall är beroende av ett flertal faktorer där låg befolkningstäthet kan vara en faktor. Avfall Sverige och Förpacknings- och Tidningsinsamlingen föreslog redan då att extra ersättning skulle utgå till kommuner med låg befolkningstäthet som en schabloniserad ersättning. Även andra förutsättningar förutom låg befolkningstäthet föreslogs ligga till grund för extra ersättning efter ansökan till Naturvårdsverket. Andra förutsättningar bedömdes vara geografiska förutsättningar som leder till långa körsträckor, att fastighetsnära insamling inte kan införas i en betydande del av fastighetsbeståndet och att den totala mängden förpackningar som uppkommer i kommunen är betydligt lägre än genomsnittet.

I förslaget till föreskrifter för ersättningsmodell som remitterades av Naturvårdsverket i oktober 2022 fanns inga förslag på schabloner för ogynnsamma förutsättningar. Däremot fanns i det då remitterade förslaget till ersättningsföreskrifter bestämmelser om att kommuner, under vissa förutsättningar, kunde ansöka till Naturvårdsverket om ytterligare ersättning. I de beslutade föreskrifterna i januari 2023 ströks dessa bestämmelser. Efter remissförfarandet bedömde Naturvårdsverket att de flesta fördyrande omständigheterna som uppkommer vid insamling av förpackningsavfall är konstanta över tid och i stället bör omhändertas i ersättningsmodellen via schabloner. Det fanns även frågetecken kring hur stor administrativ belastning ansökningsförfaranden skulle innebära för myndigheten. Ett annat skäl var att Naturvårdsverket ansåg att producentansvarsorganisationerna på förhand bör få kännedom om vilka ersättningar som ska utgå till kommunerna för att kunna anpassa förpackningsavgifterna utifrån dessa extra kostnader.

Då bestämmelserna om extra ersättning inte togs med i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) har Avfall Sverige under våren 2023 lämnat en promemoria till Naturvårdsverket med förslag på hur kommuner med ogynnsamma förhållanden kan kompenseras. I förslaget finns bl.a. förslag till extra schabloniserad ersättning till kommuner med en befolkningstäthet som understiger 10 invånare per kvadratkilometer. Naturvårdsverket har analyserat förslaget och har valt att komplettera förslaget till nya ersättningsföreskrifter enligt Avfall Sveriges förslag kopplat till låg befolkningstäthet. Förslaget innebär att extra ersättning betalas ut enbart till de kommuner som har en befolkningstäthet på upp till 10 invånare per kvadratkilometer och att ersättningen ökar med sjunkande befolkningstäthet. Ersättningen differentieras beroende på boendekategori och befolkningstäthet. Den extra ersättningen för fastighetsnära insamling utgår till kommuner utöver den ersättning som kommunerna får beroende på vilken kommungrupp de är indelade i. Med anledning av att Naturvårdsverket på sikt avser att utvärdera ersättningsnivån av

extra ersättning och se över kommungruppsindelningen som helhet föreslås att den extra ersättningen inte indexjusteras.

*Tabell 1 Förslag till extra ersättning till kommuner med befolkningstäthet upp till 10 invånare per kvadratkilometer*

Befolkningstäthet (antal invånare per kvadratkilometer)	Permanentboende hushåll respektive samlokaliserad verksamhet i flerbostadshus	Permanentboende hushåll i enbostadshus	Fritidsboende hushåll i flerbostadshus	Fritidsboende hushåll i enbostadshus
0,0–1,9	200 kr/år	400 kr/år	200 kr/år	200 kr/år
2,0–4,9	100 kr/år	200 kr/år	100 kr/år	100 kr/år
5,0–9,9	50 kr/år	100 kr/år	50 kr/år	50 kr/år

Analysen som Avfall Sverige låtit göra i samband med det förslag till schabloniserad ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet som lämnades till Naturvårdsverket visar att det finns ett samband mellan befolkningstäthet och nuvarande insamlingskostnad för avfall per hushåll. Detta är inte oväntat med tanke på att exempelvis låg befolkningstäthet i genomsnitt betyder längre transportavstånd vid insamling av avfall och vice versa. Kostnaden för insamling av avfall beror dock även på andra förutsättningar, vilket gör att samband mellan befolkningstäthet och nuvarande insamlingskostnader kan vara olika tydligt i olika kommungrupper. De kommuner som har högst kostnad per hushåll för insamling i nuvarande insamlingssystem finns bland de kommuner som har lägst befolkningstäthet. Det bör dock betonas att bland kommuner med lägst befolkningstäthet finns även kommuner som har en relativt låg kostnad per hushåll för nuvarande insamling, vilket kan bero på exempelvis geografiska förutsättningar och vilka tjänster som kommunerna erbjuder. Naturvårdsverket bedömer dock att när insamling av förpackningsavfall ska ske fastighetsnära kommer hämtningsfrekvensen och därmed transportbehovet att öka, vilket bedöms leda till att det kan bli svårare att hålla insamlingskostnaderna låga.

I de kostnadsberäkningar som var underlag till ersättningar i nuvarande ersättningsföreskrifter (NFS 2023:1) fanns exempel på kommuner där kostnaden för fastighetsnära insamling av förpackningar översteg mediankostnaden med upp till ca 500 kronor per permanentboende hushåll och år i enbostadshus i kommuner med lägst befolkningstäthet. Mot denna bakgrund bedöms en extra ersättning på 400 kronor per hushåll och år till kommuner med den lägsta befolkningstätheten vara rimlig. För fritidsboende hushåll och hushåll i lägenhet var skillnaden mellan beräknad kostnad och mediankostnaden lägre än för

permanentboende hushåll i enbostadshus, vilket motiverar en lägre extra ersättning för dessa bebyggelsekategorier. För fritidsboende hushåll och hushåll i lägenhet föreslås hälften av ersättningen per permanentboende hushåll i enbostadshus.

Vid fullt utbyggd fastighetsnära insamling bedömer Naturvårdsverket att förslaget ger en ökning av ersättningen till kommuner med en befolkningstäthet på färre än 10 invånare per kvadratkilometer med ca 73 miljoner kronor per år. I Sverige finns 56 kommuner med färre än 10 invånare per kvadratkilometer, varav ca 70 procent av kommunerna är belägna i norra Sverige. Inledningsvis, åtminstone under 2024, bedöms den sammanlagda extra ersättningen bli väsentligt lägre eftersom anslutningsgraden till fastighetsnära insamling troligen kommer att vara låg i en stor del av de kommuner som har låg befolkningstäthet.

#### **4.5. Ny boendekategori "fritidsboende hushåll i flerbostadshus" införs**

Naturvårdsverket föreslår att en ny boendekategori "fritidsboende hushåll i flerbostadshus" införs i föreskrifterna. Anledningen är att kommuner enligt 9 kap. 2 § p. 1 förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska lämna uppgifter om bl.a. antal hushåll i kommunen, uppdelat på fler- och enbostadshus samt permanent- och fritidsboenden. I nuvarande föreskrifter saknas boendekategorin "fritidsboende hushåll i flerbostadshus".

Naturvårdsverket föreslår att samma ersättning utgår för "fritidsboende hushåll i flerbostadshus" som för "permanentboende hushåll i flerbostadshus". Anledningen är att flerbostadshus med stor sannolikhet nyttjas året om oberoende av om boendet nyttjas för permanent- eller fritidsboende.

Detta är endast ett rent administrativt tillägg i de nya föreskrifterna för att kategorierna i föreskrifterna ska stämma överens med kategorierna i förordningen. Förslaget påverkar inte någon aktör, därför inkluderas inte detta förslag i konsekvensutredningen nedan.

### **5. Referensalternativ och alternativa lösningar**

#### **5.1. Referensalternativet**

Om de nya ersättningsföreskrifterna inte antas kommer de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) att vara fortsatt tillämpliga.

##### **5.1.1. Konsekvenser för kommunerna om inga åtgärder vidtas**

Om ersättningarna inte räknas upp på ett sätt som kompenserar för den kostnadsutveckling som har skett sedan ersättningsnivåerna beräknades under 2022 kommer den totala ersättningen till kommunerna med stor sannolikhet inte att täcka kommunernas kostnader för insamling av förpackningsavfall. Risken för att ersättningen inte motsvarar kostnaderna är högre i kommuner med förutsättningar som gör att deras kostnader för avfallshantering generellt är högre än schablonkostnaden i den aktuella kommungruppen. Om inte en extra ersättning för kommuner med låg befolkningstäthet införs riskerar dessa kommuner att drabbas extra hårt. Utan en indexering och extra kompensation för

kommuner med låg befolkningstäthet finns en stor risk att kommuner får underskott i avfallsekonomin som belastar avfallskollektivet. De kostnader som kommunerna skulle behöva stå för själva beräknas uppgå till ca 483 miljoner kronor per år.

Det bör noteras att redan när den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar togs fram noterade dåvarande Miljödepartementet i promemorian "En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter" M2021/02118 att enskilda kommuner kan komma att behöva kompensera eventuella underskott med renhållningsavgiften och att kommunerna i sådana fall bör argumentera för en höjning av den schabloniserade ersättningen när föreskrifterna ses över.

Det finns även en risk att kommuner som planerar att införa fastighetsnära insamling tidigare än år 2027 beslutar att införa fastighetsnära insamling som tidigast från år 2027 om de bedömer att den ersättning som de får blir otillräcklig. Samtliga kommuner ska från den 1 januari 2027 tillhandahålla fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling. Det finns även en risk att kommunernas förtroende för systemet med producentansvar för förpackningar urholkas om kommunens kostnader inte finansieras.

För kommuner med färre än 10 000 permanentboende invånare finns en risk att kommuner inte i tillräcklig omfattning kan tillgängliggöra information om insamlingen av förpackningsavfall till hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling. Det kan innebära att dessa kommuner antingen kompenserar för informationskostnaderna genom renhållningsavgiften eller att kommunerna informerar i mindre utsträckning än vad som hade varit önskvärt.

Kommuner har en skyldighet att samla in träförpackningar och förpackningar av övrigt förpackningsmaterial på stationära och bemannade återvinningscentraler från den 1 januari 2024. Utan ersättning för detta skulle det innebära att kommunerna själva får stå för kostnaden för denna insamling. Kostnaden beräknas vara i storleksordningen 30 miljoner kronor per år (totalt för samtliga kommuner).

#### 5.1.2. Konsekvenser för förpackningsproducenterna om inga åtgärder vidtas

Om de befintliga ersättningsföreskrifterna inte ersätts med föreskrifter som bättre speglar de kostnader som kommunerna kommer att ha för insamling av och information om förpackningsavfall från den 1 januari 2024 kommer producenterna inte att helt ta det finansiella ansvaret för kommunernas insamling av förpackningsavfall enligt det system som fastställts i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. I de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) saknas dessutom ersättning för insamling på återvinningscentraler som täcker kommunens kostnader för övrigt förpackningsmaterial och träförpackningar. Det innebär att producenter av dessa

förpackningsmaterial inte kommer att kunna ta det finansiella ansvaret i producentansvaret genom att, via sina producentansvarsorganisationer, kompensera kommunerna för insamlingen av dessa förpackningsmaterial.

#### 5.1.3. Konsekvenser för Naturvårdsverket om inga åtgärder vidtas

Den största konsekvensen för Naturvårdsverket om inga åtgärder vidtas är att kommunernas förtroende för Naturvårdsverkets ersättningsmodell riskerar att urholkas om ersättningsnivåerna inte täcker kommunernas kostnader. Det riskerar att på sikt skada hela uppbygget för insamling av förpackningsavfall, vilket påverkar hela samhället och många olika aktörer.

## 5.2. Alternativa lösningar

När det gäller indexjusteringen ser Naturvårdsverket att det finns alternativa sätt att räkna upp kostnaderna som ligger till grund för den ersättning som kommunerna ska få för fastighetsnära insamling samt för insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler. Ett alternativt sätt att kompensera kommuner med ogynnsamma förhållanden genom ansökningsförfaranden utreds översiktligt. När det gäller ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid återvinningscentraler ser Naturvårdsverket inte att det finns några alternativa sätt än en ersättning för detta. Naturvårdsverket har även tittat på alternativ till en justering av ersättningen för information.

#### 5.2.1. Alternativ till föreslagen indexjustering

Nedan utreds översiktligt två alternativa sätt för att räkna upp kostnaderna.

##### *Nya beräkningar av kostnader i stället för indexjustering*

De nuvarande ersättningsnivåerna i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) bygger på beräknade kostnader för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall samt i stor utsträckning nuvarande kostnader för insamling av förpackningsavfall vid dagens återvinningsstationer. Underlag för beräkningar av ersättningarna togs fram under våren 2022 och baseras på å-priser och nyckeltal från slutet av 2021. Den rörliga tonersättningen är fastställd med hänsyn till 2021 års insamlade mängder förpackningsavfall. Den mest fördelaktiga justeringen av ersättningarna hade varit att göra en ny beräkning av kostnader utifrån kommunernas faktiska kostnader för insamling av förpackningsavfall genom fastighetsnära insamling, insamling via lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler samt uppgifter om faktiska mängder insamlat förpackningsavfall. Det är i dagsläget få (om några) kommuner som har ett fullt utbyggt system med fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling i enlighet med kraven i den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Av den anledningen bedömer Naturvårdsverket att det i

nuläget inte finns goda förutsättningar för att göra en sådan uppdaterad beräkning av kostnader för insamling av förpackningsavfall.

Naturvårdsverket ser dock ett behov av att på sikt, när den fastighetsnära insamlingen byggs ut i högre utsträckning och när utfallet av kostnader och insamlade mängder finns, göra nya beräkningar utifrån kommunernas faktiska kostnader och insamlade mängder. Till dess bedömer Naturvårdsverket att en indexjustering är ett tillförlitligt sätt att kompensera kommuner för den allmänna prisutvecklingen.

#### *Indexjustering med andra index än A12:1MD*

De kostnader som ligger till grund för ersättningarna bygger på flera olika kostnadsposter. För fastighetsnära insamling handlar det om kostnader som bl.a. inkluderar kostnader för kärl, montering och utkörning av kärl, personal, fordon, bränsle, projektering, administration inklusive kundtjänst och omlastning. I kostnaden för lättillgängliga insamlingsplatser ingår kostnadsposter som behållare, etablering, städning, markhyra, tömning och administration. Naturvårdsverket är införstått med att olika kostnadsposter med fördel uppräknas med olika tillämpbara index för respektive kostnadspost i stället för att tillämpa ett index för samtliga kostnadsposter.

Naturvårdsverket har undersökt skillnaden av att justera ersättningar med ett index (Avfallsindex A12:1MD) jämfört med att indexjustera enskilda kostnadsposter med olika tillämpliga index. Uppräkningen har gjorts utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021. Indextal mars 2023 har valts eftersom indextal för denna månad fanns tillgänglig när undersökningen gjordes. Basmånad december 2021 har valts med anledning av att flertal av de kostnadsposter som ligger till grund för ersättningen togs fram under år 2021.

Resultatet av indexuppräknigen av kostnadsposter med specifika index i de beräkningar som ligger till grund för ersättningsmodellen utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021 ger en ökning av kostnaderna för insamlingen av förpackningar från 3,50 miljarder kronor till 3,95 miljarder kronor, vilket motsvarar en höjning på 12,9 procent. Direkt indexuppräkning av ersättningsnivåerna i modellen med hjälp av Avfallsindex A12:1MD utifrån indextal för mars 2023 med basmånad december 2021 ger en ökning av ersättningen från 3,50 miljarder kronor till 3,91 miljarder kronor. Avfallsindex A12:1MD har ökat med 11,7 procent från december 2021 till mars 2023. Efter avrundning av ersättning för fastighetsnära insamling och för insamlad mängd förpackningsavfall till hela kronor och per lättillgänglig insamlingsplats och återvinningscentral till hela hundratal kronor blir höjningen 11,8 procent. För att kunna bedöma relevansen av att använda Avfallsindex A12:1MD för kommande uppräknigen av ersättningsnivåerna under de närmaste åren har även förändringen av Avfallsindex A12:1MD under 2012–2019 jämförts med hur kostnaderna för insamlingen skulle ha utvecklats med en förändring enligt valda index för uppräkning av respektive kostnadspost.

Slutsatsen av detta blir att Avfallsindex A12:1MD, som är ett etablerat index för indexjustering av kostnader för insamling av kommunalt avfall, inklusive personal, drivmedel och andra kostnader, med fördel kan användas för indexjustering av ersättningsnivåerna i ersättningsmodellen. Avfallsindex A12:1MD ger en uppräkningsnivå som bedöms ligga tillräckligt nära en uppräkningsnivå av kostnaderna med specifika index för respektive kostnadspost. Uppräkning av ersättningsnivåerna i ersättningsmodellen baserat på *ett* index bedöms vara att föredra från administrativ synvinkel jämfört med indexuppräkningsnivå av respektive kostnadspost.

Det bör noteras att justering av ersättningen med index bör göras fram till dess att det finns nya beräkningar för insamling av förpackningsavfall som i högre utsträckning baseras på faktiska kostnader. Därefter bör en ny bedömning göras om och på vilket sätt indexjusteringar ska göras framöver.

#### 5.2.2. Ta fram ny modell för ersättning för information

Det hade varit fördelaktigt att ta fram en ny ersättningsmodell för information som bättre speglar kommunernas kostnader för information. Naturvårdsverket bedömer dock att det förslag om en fast ersättning till kommuner med färre än 10 000 invånare är en tillräcklig justering av ersättningen för information i nuläget.

#### 5.2.3. Kompensera kommuner med ogynnsamma förhållanden för insamling av förpackningsavfall genom ansökningsförfaranden

Det förslag som Avfall Sverige lämnade till Naturvårdsverket under juni 2023 innehåller även förslag på hur kommuner med andra ogynnsamma förhållanden, utöver låg befolkningstäthet och få permanentboende invånare, skulle kunna kompenseras. Det handlar t.ex. om kommuner som förväntas ha högre omlastningskostnader än mediankommunerna i respektive kommungrupp, kommuner med svåra vinterförhållanden i form av snö och halka samt kommuner med hög andel boende på öar utan broförbindelse. För kommuner med svåra vinterförhållanden och hög andel boende på öar utan broförbindelse har Avfall Sverige inte förslagit en schabloniserad ersättning utan föreslagit att kommuner med ovan nämnda förhållanden ska kunna ansöka om extra ersättning hos Naturvårdsverket. För kommuner som förväntas ha högre omlastningskostnader har Avfall Sverige föreslagit att extra ersättning skulle kunna betalas ut efter ansökan från kommuner i efterhand när omlastade mängder är kända. Avfall Sverige har lämnat ett förslag på vilket sätt extra ersättning för omlastning skulle kunna beräknas.

I nuläget bedömer Naturvårdsverket att förutsättningarna för att öppna upp för ansökningsförfaranden är små. Detta beror bl.a. på att Naturvårdsverket skulle behöva ta fram kriterier för att bedöma på vilka grunder en sådan ersättning skulle kunna betalas ut. Det är dessutom inte möjligt att fullt ut förutse det administrativa påslag detta skulle innebära för myndigheten. Ett annat skäl är att



kostnaderna som producentansvarsorganisationerna, genom sina anslutna producenter, ska bära bör vara förutsägbara. Extra ersättning till kommuner med andra ogynnsamma förutsättningar än låg befolkningstäthet och låg andel permanentboende invånare är något som på sikt kan komma att tas fram när det finns förutsättningar att djupare utreda förslag till kriterier och ersättningsnivåer som skulle kunna vara tillämpbara, alternativt genom att se över nuvarande kommungruppsindelning så att den på ett bättre sätt speglar kommunernas olika förutsättningar när det kommer till avfallshantering.

## 6. Berörda aktörer

Naturvårdsverket bedömer att följande aktörer berörs av förslaget till nya föreskrifter:

- Alla kommuner
- Organisationer som har ansökt om att få bli godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar
- Producenter av förpackningar
- Hushåll samt samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling
- Konsumenter
- Naturvårdsverket

Kommunerna berörs eftersom förslaget till nya föreskrifter gäller ersättningen till kommunerna. Producentansvarsorganisationerna berörs eftersom en revidering i beräkningsmodellen för ersättning till kommunerna innebär att de producentavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala för att finansiera kommunens verksamhet kan antas höjas. Förpackningsproducenterna berörs eftersom de förpackningsavgifter som en producent ska betala till producentansvarsorganisationen höjs. Hushåll samt samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling berörs då behovet av att, genom renhållningsavgiften, behöva täcka upp för de kostnader som inte finansieras genom ersättningen som insamling av förpackningsavfall kan innebära minskar. Konsumenterna påverkas genom att de kostnadsökningar som en höjd ersättning till kommunerna innebär på olika sätt troligen kommer att avspeglas i priset på förpackade varor. Naturvårdsverket berörs då myndigheten varje år kommer att behöva ta hänsyn till indexjusteringen vid beslut om kommunernas ersättning efter utgången av varje kvartal.

## 7. 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.

## **8. Konsekvenser av förslag till nya föreskrifter**

### **8.1. Konsekvenser för kommuner**

Alla 290 kommuner berörs av förslaget till nya föreskrifter. Förslaget till ny ersättning innebär att den totala ersättningen till kommuner kommer att höjas med ca 514 miljoner kronor per år. Nivån på den totala ersättningen kan komma att justeras efter det att Naturvårdsverket har gjort en ny justering av ersättningen utifrån indextal för september 2023. Generellt innebär de föreslagna höjningarna att kommunernas kostnadstäckning för insamling av förpackningsavfall ökar. Det innebär att risken för att kommunerna måste använda renhållningsavgiften för att finansiera insamling av förpackningar minskar.

Förslaget innebär att kommunerna generellt kompenseras för den prisutveckling som har skett sedan beräkningarna som ligger till grund för ersättningarna i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) togs fram. Indexjusteringen innebär att kommunens ersättning ökar med ca 420 miljoner kronor.

Genom de nya ersättningsföreskrifterna kommer de 72 kommuner som har färre än 10 000 permanentboende invånare få en fast ersättning på 50 000 kronor per år som ersättning för informationsinsatser. Ersättningen för information till dessa kommuner höjs med totalt 1,2 miljoner kronor genom detta förslag. Det innebär att förutsättningarna för kommuner med få permanentboende invånare att tillhandahålla information i rimlig omfattning till invånarna ökar.

Förslaget innebär även att alla kommuner får ersättning för insamling av övrigt förpackningsmaterial och träförpackningar vid stationära bemannade återvinningscentraler. Den totala ersättningen till kommunerna för denna insamling är ungefär 30 miljoner kronor per år.

Det är 56 kommuner som kommer att få extra ersättning för fastighetsnära insamling för att kompensera för kostnadsökningar med anledning av låg befolkningstäthet. Denna extra ersättning innebär att ersättningen till de berörda kommunerna ökar med 73 miljoner kronor per år. Det bör noteras att många av dessa kommuner, förutom att ha låg befolkningstäthet, även har andra förutsättningar som generellt kan anses som "ogynnsamma" vid insamling av avfall (och därigenom förpackningsavfall) så som långa körsträckor och svåra vinterförhållanden.

### 8.2. Konsekvenser för producentansvarsorganisationer för förpackningar

I nuläget har två aktörer ansökt till Naturvårdsverket om att bli godkända producentansvarsorganisationer. Konsekvenser för producentansvarsorganisationerna blir att de kommer att behöva revidera sina förpackningsavgifter gentemot sina ansluta producenter och kommunicera ut de justerade avgifterna. När Naturvårdsverket justerar de ersättningar som framgår av bilaga 1 ytterligare under våren 2024, utifrån indextal för januari 2024, kan det bli en utmaning för producentansvarsorganisationerna att justera ersättningarna i tid och kommunicera ut detta till producenterna. Den första gången som Naturvårdsverket ska betala ut ersättningarna till kommunerna, som avser ersättning för kommunernas insamling för första kvartalet, sker under andra kvartalet 2024.

### 8.3. Konsekvenser för producenter av förpackningar

Det är ca 9 700 förpackningsproducenter som har anmält sig till Naturvårdsverket. Det saknas uppgifter om hur många av producenterna som utgörs av företag men sannolikt är i stort sett samtliga producenter företag. Producenterna förekommer i en rad olika branscher där restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, förpackningsbranschen och detaljhandel kan nämnas som exempel. Eftersom företagen förekommer i flera olika branscher är det svårt att ta fram uppgifter om storleken på företagen. Utgångspunkten är dock att storleken på dessa företag inte borde skilja sig nämnvärt från hur fördelningen baserat på storlek (antal anställda) ser ut för företagandet i Sverige totalt sett.<sup>3</sup> Utifrån ett sådant antagande ser fördelningen utifrån storlek ut enligt nedan.

Tabell 2 Företagsstorlek och antal producenter

Företagsstorlek (antal anställda)	Antal producenter
Enmansföretag (0)	7 249
Mikroföretag (1–9)	2 054
Små företag (10–49)	328
Medelstora företag (50–249)	58
Stora företag > 250	11
<b>Totalt 0 – &gt; 250</b>	<b>9 700</b>

De föreslagna föreskrifterna reglerar ersättningen till kommunerna. Det kommer indirekt innebära ökade kostnader för producenterna eftersom de, via sina producentansvarsorganisationer, ska finansiera det kommunala insamlingssystemet för förpackningsavfall. Det innebär att det i föreskrifterna inte finns något utrymme för att ta hänsyn till små företag.

<sup>3</sup> Ekonomifakta 2023, Företagens storlek, uppdaterad 2023-02-03, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Foretagande/Naringslivet/Naringslivets-struktur/>, hämtad 2023-06-29.

Samtliga producenter av förpackningar av plast, papper, metall och glas är med och delar på kostnaderna som ersättningen till kommuner innebär med anledning av indexjustering av ersättningarna för fastighetsnära insamling, insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler, rörlig tonersättning samt extra ersättning för fastighetsnära insamling till kommuner med låg befolkningstäthet och minsta ersättning till vissa kommuner för informationsinsatser. Producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial ska från den 1 januari 2024 ta sitt finansiella producentansvar för insamlingen av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommunerna samlar in vid återvinningscentraler. För producenter av träförpackningar innebär det en kostnad på ca 22,5 miljoner kronor per år medan det för producenter av övrigt förpackningsmaterial innebär en kostnad på ca 7,3 kronor per år.

Förslagen 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. Förslagen innebär samtidigt att kostnaderna för producenterna totalt ökar med ca 514 miljoner kronor per år. 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. Kostnaden kommer dock att fördela sig olika mellan olika producenter beroende på vilken typ av förpackning de sätter på marknaden.

Idag finns det troligen ett begränsat antal producenter av övrigt förpackningsmaterial så som textil, keramik och porslin. Troligen finns det även ett begränsat antal producenter av träförpackningar. Det innebär att ett litet antal producenter tillsammans kommer att behöva finansiera kommunens insamling av sådana förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler. Det kan få stora konsekvenser för enskilda producenter eftersom förpackningsavgiften för förpackningar av dessa material sannolikt kommer att bli betydligt högre jämfört med förpackningsavgifterna för förpackningar av vanligt förekommande förpackningsmaterial så som plast, papper, glas och metall. På sikt kan det innebära att producenter av förpackningar av övrigt förpackningsmaterial och möjligen även träförpackningar väljer andra förpackningsmaterial om de totalt sett innebär en lägre kostnad (lägre förpackningsavgift).

Förslagen förväntas inte medföra någon ökad tidsåtgång för producenterna eller några andra administrativa kostnader. Utöver de förändringar som producenter av förpackningar av övrigt förpackningsmaterial kan välja att göra för att byta förpackningsmaterial förväntas de ändrade ersättningarna inte påverka producenternas verksamhet.

#### **8.4. Konsekvenser för hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling**

I Sverige finns det enligt statistik från Statistiska centralbyrån 4,8 miljoner hushåll.<sup>4</sup> Hur många samlokaliserade verksamheter som väljer kommunal insamling finns det inga uppgifter om ännu. De justeringar och nya ersättningar som föreslås innebär att kommunernas kostnader för insamling av förpackningsavfall i större utsträckning kommer att finansieras av producenterna. Även kommuner med vissa ogynnsamma förutsättningar för insamling av förpackningsavfall får extra ersättning. Med justerade och nya ersättningar minskar risken för att hushåll samt samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling, via renhållningsavgiften, måste finansiera eventuella underskott i kommunens avfallsbudget som kan uppstå till följd av kommunens insamling av förpackningsavfall.

#### **8.5. Konsekvenser för konsumenter**

Konsumenter utgörs av både hushåll och verksamheter som konsumerar varor förpackade i förpackningar avsedda för s.k. privat bruk. Som framgår ovan finns det 4,8 miljoner hushåll i Sverige. I Statistiska centralbyråns företagsregister finns 1,7 miljoner företag, myndigheter och organisationer registrerade.<sup>5</sup> Den förpackningsavgift som producenterna bl.a. betalar för kommunens verksamhet för att hantera förpackningsavfallet antas föras vidare till slutkonsumenten genom priset på den förpackade varan. En eventuellt höjd förpackningsavgift förväntas innebära ökade kostnader för konsumenterna. Hur konsumtionen av hushållsförpackningar fördelar sig mellan hushåll och verksamheter finns det inte några uppgifter om. En kostnadsökning på ca 514 miljoner kronor, i jämförelse med de befintliga ersättningsföreskrifterna, skulle innebära, fördelat på endast hushåll, en kostnad på 107 kronor per hushåll och år.

#### **8.6. Konsekvenser för Naturvårdsverket**

Förslaget till nya ersättningsföreskrifter innebär att Naturvårdsverket årligen kommer att indexjustera ersättningen till kommuner, vilket medför ett mindre administrativt påslag för myndigheten.

### **9. 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

---

<sup>4</sup> SCB, 2022, Hushåll i Sverige, Senast uppdaterad: 2022-12-27, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal), hämtad 2023-06-29

<sup>5</sup> SCB 2023, Företagsregistret, <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>, hämtad 2023-06-29.

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.

### **9.1. 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.

### **9.2. 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.

#### **10. Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

De nya ersättningsföreskrifterna bör träda i kraft den 1 januari 2024. Enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska kommunerna från och med den 1 januari 2024 bl.a. samla in hushållens förpackningsavfall och ta fram lättillgänglig information till hushållen och de samlokaliserade verksamheter som har valt kommunal insamling. Kommunerna bör därför få ersättning med stöd av de nya ersättningsföreskrifterna från och med detta datum. Den fastighetsnära insamlingen ska vara fullt utbyggd till den 1 januari 2027.

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.