

Handläggare: Frida Wolme & Eva Åberg
Titel: Projektledare
E-post: frida.wolme@nvaa.se & eva.aberg@nvaa.se

Till: Kommunfullmäktige

Förpackningsinsamling - Implementering av fastighetsnära insamling av förpackningar för småbostadshus

Styrelsens beslut

Styrelsen för Norrtälje Vatten och Avfall AB föreslår att kommunfullmäktige i Norrtälje kommun beslutar att bevilja:

- Start av projekt för implementering av fastighetsnära insamling av förpackningar för småbostadshus med en budget på 85 300 tkr, i enlighet med bifogad tidplan.

Sammanfattning

I enlighet med förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska fastighetsnära insamling (FNI) vara införd i Norrtälje kommun senast den 1 januari 2027. Beslut om insamlingssystem för småbostadshus fattades av Norrtälje Kommunhus AB den 28 augusti 2024 (dnr NKAB 2024-21 och NVAA 2024-186). För att genomföra detta krävs inköp av cirka 44 000 kärl och påhängsbehållare för metall samt utplacering av dessa. Investeringen är beräknad till 85 300 tkr varav 68 600 tkr är kostnad för inköp av kärl.

Ärendet

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om ändringar i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Förändringarna innebär att Sveriges kommuner måste införa separat fastighetsnära insamling av förpackningar från hushåll och vissa verksamheter senast den 1 januari 2027. I Norrtälje kommun har ansvaret för avfallshantering delegerats till Norrtälje Vatten och Avfall AB (NVAA) enligt 15 kap. miljöbalken (1998:808).

För småbostadshus omfattar insamlingen följande fraktioner:

- Pappers- och kartongförpackningar
- Plastförpackningar
- Metallförpackningar
- Glasförpackningar (färgat och ofärgat)

Trä- och övrigt förpackningsmaterial, som utgör mycket små avfallsmängder, hänvisas till återvinningscentraler.

Projektet innebär en omfattande investering för att köpa in och distribuera kärl till abonnenter i småbostadshus

Syfte och mål

Syftet med projektet är att uppfylla lagkraven i förpackningsförordningen (2022:1274) och skapa förutsättningar för invånarna att sortera ut förpackningsavfall nära hemmet. Målet är att bidra till

ökade utsorteringsgrader och därmed minska mängden restavfall, vilket stödjer de nationella målen för materialåtervinning.

Bakgrund

Projektet är en del av Norrtälje kommuns arbete för att införa fastighetsnära insamling av förpackningar. Kostnadsberäkningen inkluderar både inköp och utplacering av kärl hos abonnenter. Denna investering avser insamling för småbostadshus, men ytterligare investeringar kommer att krävas för att hantera särskilda områden, såsom skärgården, trånga gränder i stadskärnor (Norrtälje, Rimbo, Hallstavik), och insamling av glas.

Samband och samordningsvinster

Införandet av FNI bidrar till att:

- Invånarna enklare kan uppfylla lagkravet på utsortering av förpackningar.
- Öka utsorteringsgraden av förpackningar, som idag utgör cirka en tredjedel av restavfallet.
- Minska mängden restavfall och därigenom öka materialåtervinningen, vilket bidrar till både lokala och nationella hållbarhetsmål.

Lagkrav och ersättning:

Enligt förordningen (2022:1274) gäller krav på fastighetsnära insamling av förpackningar från och med den 1 januari 2027. Kommunerna ska även tillhandahålla lättillgänglig information om sortering och avfallsminimering.

Producenterna bekostar insamlingen och återvinningen av förpackningar. Kommunerna ersätts enligt schabloner som fastställs i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:14). Ersättningen täcker insamling, omlastning, kärl, administration och planering, och justeras årligen enligt index. Kostnader som inte täcks av ersättningen finansieras genom avfallskollektivet.

Koppling till styrdokument

Projektet stöder NVAAs ägardirektiv och Norrtälje kommuns miljö- och klimatstrategi (2020). Arbetet bidrar till att säkerställa att material återvinns och återanvänds i linje med cirkulär ekonomi. Investeringen finns inkluderad i avfallsverksamhetens investeringsplan och mål & budget för 2025–2027.

Tidplan

Implementeringen av FNI omfattar cirka 44 000 småhus i kommunen och planeras enligt följande:

1. **2025:** Upphandling av kärl och planering för utplacering.
2. **2026:** Pilotprojekt med 200 småhus för att analysera avfallsmängder och rutteffektivitet.
3. **2027–2029:** Successiv utplacering av kärl områdesvis. Varje utplacering föregås av en granskning av rutten och möjligheter till gemensamma uppställningsplatser.

Projektet måste samordnas med upphandling av ny tömningsentreprenör för rest- och matavfall, då nuvarande avtal löper ut i september 2026. Majoriteten av småhusen beräknas vara anslutna till FNI senast 2029, med undantag för mer komplexa områden som kan färdigställas under 2030.

År	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Aktivitet	Utredning och inventering	Testpilotområde samt utplacering av kärl	Områdesvis utredning och utplacering av kärl	Områdesvis utredning och utplacering av kärl	Områdesvis utredning och utplacering av kärl	Hantering av fastigheter med begränsade förutsättningar
Antal utplacerade kärl		200 kärl inom testområde och 1 800 kärl utplaceras	15 000 kärl	15 000 kärl	12 000 kärl	Eventuella efterslänrare

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

För att möjliggöra fastighetsnära insamling i småbostadshus krävs en investering i kärl, som uppskattas till cirka 68 mnkr. Dessutom behöver en driftentreprenör för tömning av kärnen upphandlas. Både ersättningarna från Naturvårdsverket och kostnaderna för insamlingen är baserade på kalkyler och uppskattningar, vilket innebär ekonomiska risker om upphandlingarna, investeringarna eller insamlade volymer avviker från förväntningarna.

Enligt ersättningsmodellen från Naturvårdsverket ska kommunernas kostnader för insamling i princip täckas fullt ut av ersättningen. Om full kostnadstäckning inte uppnås, måste mellanskillnaden finansieras via avfallstaxan. På sikt kan dock kostnaderna för restavfall minska genom ökad utsortering av förpackningar, vilket kan balansera de totala utgifterna.

Investeringen omfattar inte insamling i skärgården. Enligt en utredning genomförd av NVAA påverkar det aktuella systemvalet för insamling av förpackningar inte framtida beslut om hantering av skärgårdens förpackningsavfall.

Kalkyl för projektet

Utgifter/Inkomster för investeringen							
Investeringsutgifter							
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Projektering	0	-750	0	0	0	0	-750
Projektledning	-1 132	-1 169	-1 169	-907	-480	0	-4 857
Oförutsett	-169	-756	-3 683	-3 643	-2 878	0	-11 129
Kärl och utplacering av kärl	0	-3 118	-23 385	-23 385	-18 708	0	-68 596
Total:	-1 301	-5 793	-28 237	-27 935	-22 066	0	-85 332

Kommentar projektbudget

- Kostnaderna i projektbudgeten är uppskattade baserat på uppgifter från leverantörer av kärl samt erfarenheter inom NVAA. Dessa kostnader kan komma att justeras i samband med upphandling av tjänster och kärl.
- Det är viktigt att notera att kostnader för hantering av glas, skärgårdens förpackningar och flerbostadshus inte ingår i den nuvarande budgeten.
- Utplaceringen av kärnen planeras att ske områdesvis och i etapper. Den övergripande planeringen kommer att genomföras under 2025, medan detaljerade utredningar för varje område görs inför respektive etapp. Detta ger flexibilitet och möjlighet att anpassa insatsen utifrån lokala förutsättningar.

Årliga driftkostnader							
Driftkostnader	2025	2026	2027	2028	2029	2030	summa
Driftentreprenör (tömning kärl)	0	-749	-6 495	-12 470	-17 489	-17 838	-55 040
Omlastningsstation	0	0	-441	-662	-882	-882	-2 867
Administration	0	0	-454	-636	-818	-818	-2 728
Övrigt (testpilot)	0	-1 000	0	0	0	0	-1 000
Underhåll	0	0	-10	-20	-30	-40	-100
Avskrivningar	0	0	-3 533	-6 327	-8 533	-8 533	-26 926
Ränta	0	0	-1 378	-1 960	-2 065	-1 818	-7 221
Total driftkostnader	0	-1 749	-12 312	-22 075	-29 817	-29 930	-95 882
Driftintäkter							
Ersättning från Naturvårdsverket	0	1 384	11 997	23 034	32 305	32 952	101 672
Total driftintäkt	0	1 384	11 997	23 034	32 305	32 952	101 672
Årlig nettoresultat:	0	-365	-315	959	2 488	3 022	5 790

Kommentar årliga driftkostnader

Den årliga driftkostnaden är beräknad baserat på nuvarande entreprenörs pris för tömning per kärl (370 L), inklusive indexjusteringar. Vid kommande upphandling av entreprenör för tömning kan dessa priser komma att förändras.

Driftkostnaderna inkluderar även kostnader för genomförandet av en testpilot, där syftet är att utvärdera mängden insamlade förpackningar. På grund av detta beräknas ett underskott för år 2026.

Vidare omfattar driftkostnaderna:

- Avskrivningar på befintlig omlastningsstation.
- Personalkostnader för hanteringen av material på omlastningsstationen.
- Intern administration, som innefattar tid nedlagd på driften och uppföljningen av driftentreprenören samt kundservice.

Kommentar årliga driftintäkter

Driftintäkterna består av ersättning enligt schablon från Naturvårdsverket. Denna ersättning baseras på insamling av papper, plast och metall per fastighet och år. För närvarande är ersättningen:

- **Papper:** 315 kr per fastighet och år.
- **Plast:** 280 kr per fastighet och år.
- **Metall:** 70 kr per fastighet och år.

Detta ger en total ersättning om **665 kr per utställt kärl och år**, exklusive ersättningen för insamlat tonnage.

Tonnageersättningen baseras på mängden material som samlas in och specificeras enligt följande:

Förpackningsavfall	Per ton
Pappersförpackningar	1 750
Plastförpackningar	1 517
Metallförpackningar	362

I dagsläget är det inte möjligt att exakt förutsäga vilka avfallsmängder som kan förväntas per hushåll. Därför har ersättningen för tonnaget av material inte inkluderats i kalkylen.

Ersättningen är avsedd att täcka implementeringen av fastighetsnära insamling i sin helhet, inklusive insamling i skärgården, flerbostadshus, samt avskrivning och drift av omlastningsstationen över tid. Eventuellt överskott från ersättningen kommer att användas för att finansiera dessa delar av implementeringen och ska därför inte betraktas som en vinst.

Vid ökade mängder av materialet kan det även uppstå behov av att bygga ut den befintliga omlastningsstationen för att säkerställa kapacitet och effektiv hantering av insamlat material.

Risker

Ej uppfyllande av lagkravet kan innebära förelägganden från tillsynsmyndigheterna.

Vilka risker föreligger när det gäller ekonomi och tidplan, vilka osäkerheter finns.

Risk för ökade kostnader och förlängd leveranstid för kärl på grund av konkurrens om resurser när samtliga kommuner i Sverige har samma införandekrav. Inköp och utplacering av kärl behöver hanteras i samverkan med upphandling av insamlingen av rest- och matavfall, det avtalet löper ut 30 september 2026.

Analys och slutsatser

Den fastighetsnära insamlingen av förpackningar är ett krav enligt gällande lagstiftning och ska vara implementerad i kommunen senast den 1 januari 2027. Inköp och etablering av ett insamlingssystem är därmed en nödvändig åtgärd för att uppfylla förordningens krav.

Även om bristande efterlevnad av tidsgränsen inte är straffsanktionerad enligt förordningen, kan det leda till förelägganden från tillsynsmyndigheten. Dock bedöms risken för föreläggande som låg om kommunen kan uppvisa en tydlig och genomförbar plan för införandet.

Ett gradvis införande av insamlingen erbjuder flera fördelar, bland annat:

- Möjlighet att fördela resurser över tid, vilket minskar belastningen på administration, kundtjänst, drift och ekonomi.
- Förbättrad dialog med invånarna genom områdesvis planering, vilket kan öka förståelsen och acceptansen för förändringen.

Ekonomiska aspekter:

Kostnaderna för inköp och implementering är osäkra, särskilt med tanke på att den schabloniserade ersättningen från Naturvårdsverket kanske inte täcker alla utgifter. Det är även sannolikt att ytterligare kostnader för kärl och insamling kan uppstå, som inte är möjliga att förutse i nuläget. Dessa kostnader förväntas kunna täckas delvis genom posten för oförutsedda utgifter, men det kan finnas behov av att anpassa budgeten ytterligare.

Sammanfattningsvis är införandet av fastighetsnära insamling en tvingande åtgärd enligt lag. Ett stegvis införande rekommenderas för att hantera kostnader, säkerställa effektivitet och upprätthålla en god dialog med invånarna. Den ekonomiska osäkerheten bör beaktas noggrant i den fortsatta planeringen.

Bedömning om information ska delges styrelsen.

Investeringen överstiger delegationen för VD och beslutas därav av kommunfullmäktige.

Jennie Åberg
Chef Projektavdelningen
Norrtälje Vatten och Avfall

Andreas Lundin Lindgren
VD
Norrtälje Vatten och Avfall

Bilagor

Investeringskalkyl samt driftskostnader

Delges

Projektledare, Chef Projektavdelningen, Chef Planerings- och utveckling