

Bilaga

Advokatfirman Delphis rättsliga analys av förslagen i regeringens Promemoria:

Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper -
utveckling av producentansvaren

Innehållsförteckning

1.	Inledande kommentarer	2
2.	Normgivningsprocessen ifrågasätts	2
3.	Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken	3
4.	Incitamentet för fastighetsägaren att ansluta sig till insamlingssystemet är lågt	4
5.	Kraven på samverkan mellan insamlingssystemen är långtgående	5
6.	Risk för att regeringens förslag leder till en osund konkurrens	6
7.	Distansförsäljning borde inkluderas	7
8.	Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart	7
9.	Den förändrade producentdefinitionen är oklar och producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas	8
10.	Det saknas en definition av när det är skäligt att göra avsteg från huvudregeln om FNI	9
11.	Tillsynen måste vara effektiv och säker	10
12.	Avslutande kommentarer	11

1. Inledande kommentarer

- 1.1 Av promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper, dnr M2018/00852/R ("Promemorian") framgår väsentligt skärpta krav avseende servicenivå och vad som anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem. Regeringens förslag till förändringar i producentansvaret för förpackningar och returpapper, redovisat i Promemorian ("Förslaget") innebär därmed helt ändrade förutsättningar för producentansvaret och insamlingen av förpackningar och returpapper i och med att FNI föreslås vara huvudregeln. Förslaget kommer att föranleda mycket betydande investeringar för den som avser att driva ett insamlingssystem.
- 1.2 Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte den situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver insamlingssystemet har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Detta innebär att den som avser att driva ett insamlingssystem förväntas göra omfattande investeringar avseende ett system som denne inte ges full rådighet över.
- 1.3 Förslaget innehåller stora och viktiga delar som delegeras till Naturvårdsverket eller till samråd med kommun. Detta resulterar i att frågor som investeringar i förhållande till fastighetsägare, tidsbegränsning av tillstånd och vilka krav som kommer att gälla för insamling i utemiljöer förblir oreglerade. Förslagets konsekvenser är således omöjliga att överblicka och utvärdera.
- 1.4 Delphi menar att regeringen måste genomföra en noggrann konsekvensanalys innan det föreslås att Förslaget ska genomföras genom ändring av förordning och inte genom att stifta lag.

2. Normgivningsprocessen ifrågasätts

- 2.1 Regeringens förslag innebär omfattande förändringar när huvudregeln för insamling av förpacknings- och returavfall föreslås utgöras av FNI. Förslaget innebär att systemen för insamling behöver byggas ut och anpassas väsentligt i förhållande till dagens system. Förslaget föranleder omfattande investeringskostnader och en väsentligt ökad kostnad för driften av ett insamlingssystem.
- 2.2 Regeringens förslag innebär således ett ordentligt utökat ansvar och en väsentligt ökad kostnad för den som avser att ansöka om tillstånd och att driva ett insamlingssystem. Samtidigt kan konstateras att regeringens avsikt är att ett tillstånd ska vara tidsbegränsat men att det ska avgöras av Naturvårdsverket vad lämplig tid för ett tillstånd är. Ovissheten gällande tidsbegränsningen innebär en osäkerhet för den som avser driva ett insamlingssystem. Förenligheten av nämnda förhållanden kan ifrågasättas. Om den som driver ett insamlingssystem väntas

införliva de ökade kraven på servicenivå genom omfattande investeringar krävs förutsägbarhet.

- 2.3 All normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen.¹ I detta fall bedöms de föreslagna ändringarna leda till mycket omfattande konsekvenser för den enskilde. Därför borde ändringsförslaget vara föremål för riksdagsbeslut.
- 2.4 Konsekvenserna som åsyftas är de betydande ökade kostnaderna för producenterna, genom högre förpackningsavgifter, men framförallt för konsumenten som i slutändan belastas med de ökade kostnaderna genom att förpackade varor blir dyrare på marknaden. Det kan även tilläggas att fastighetsägarna kommer att belastas med exempelvis kostnader avseende anpassningar av avfallsutrymmen och kärll. Slutligen kan det inte uteslutas att existerande, såväl kommunala som privata, infrastrukturer blir värdelösa när ett nytt insamlingssystem ska etableras.
- 2.5 Vidare är regeringens föreslagna förändringar inte motiverade ur miljösynpunkt och kan därmed inte anses uppfylla kraven på skälighet enligt miljöbalken. Detta framgår vid en jämförelse mellan Förslaget och andra tekniska lösningar för att utforma producentansvaret.
- 2.6 Det tycks vara regeringens avsikt att genomföra de föreslagna förändringarna på förordningsnivå innan valet i september 2018. Normgivning genom förordning genomgår inte samma beredningsprocess, och därmed inte samma granskning, som normgivning genom lag. Delphi anser därför att regeringen bör avstå från att genomföra förändringar med ovan beskrivna konsekvenser utan att förslagets samtliga konsekvenser är utredda och överblickbara, särskilt avses här en noggrann konsekvensanalys avseende kostnader och miljönytta.

3. Skälighetsbedömningen enligt miljöbalken

- 3.1 Miljörätten utgår från en allmän skälighetsavvägning mellan miljönytta och kostnader för åtgärder. Vid en rimlighetsavvägning bör beaktas att insamling av förpackningar och returpapper ska innebära så litet intrång för den enskilde som möjligt. Vidare bör det beaktas hur kostnaderna för åtgärderna fördelas mellan olika aktörer. Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. I detta sammanhang kan det konstateras att samtliga återvinningsmål avseende de vanligaste materialslagen och returpapper idag möts med god marginal.
- 3.2 Delar av regeringens förslag innehåller inslag av erforderliga miljörättsliga skälighetsavvägningar, t.ex. i form av undantaget från FNI för bostadsfastigheter där borttransport bedöms vara oskälig.

¹ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 3 u., 2016, s. 178.

- 3.3 I andra centrala delar av Förslaget saknas dock en skälighetsavvägning. Detta gäller särskilt:
- i. kravet på insamlingssystemets servicenivå till hushåll,
 - ii. att alla material föreslås omfattas av insamlingssystemet och
 - iii. att insamlingssystemet ska omfatta förpackningsavfall från utemiljöer.
- 3.4 FTI har utvärderat möjliga tekniker för FNI som skulle kunna användas för att uppfylla Förslagets krav på servicenivå. Gemensamt för utvärdering av de olika teknikerna är dock att de kostnaderna överstiger vad som är möjligt att motivera. Även fastighetsägare tvingas även i dessa fall till höga investeringskostnader och årliga kostnader.
- 3.5 Mot bakgrund av kostnader för insamling och den begränsade miljönyttan saknar således insamlingssystemen en tillgänglig, ekonomiskt rimlig och miljömässigt motiverad teknik för att tillhandahålla den föreslagna servicenivån på de villkor Förslaget kräver.
- 3.6 FTI har även utrett alternativa sätt att utforma ett insamlingssystem på. FTI har utrett förutsättningarna för att tillhandahålla FNI till alla bostadsfastigheter men avseende färre material än vad Förslaget avser. En sådan begränsning möjliggör alternativa och mindre kostsamma tekniska utformningar. Det kan dock konstateras att kostnaderna för de tekniska lösningarna även vid insamling av färre material är mycket höga i förhållande till miljönyttan. Fastighetsägare tvingas även här till höga investeringskostnader och årliga kostnader.
- 3.7 Mot bakgrund av de konsekvensanalyser som FTI har låtit genomföra kan Delphi således konstatera att, den föreslagna servicenivån inte är rimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna.
- 4. Incitamentet för fastighetsägaren att ansluta sig till insamlingssystemet är lågt**
- 4.1 Regeringens förslag innebär att FNI avseende förpackningar och returpapper ska finnas för en betydande andel av bostadsfastigheterna i Sverige. I regeringens förslag regleras dock inte den situationen när en fastighetsägare anser att de kostnader som anpassningarna till FNI kräver inte är motiverade och därför inte vill ha det insamlingsalternativet. Den som driver ett insamlingssystem har inte någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren. Förslaget innebär en rad tänkbara problemställningar som kan uppkomma i förhållandet mellan den som driver ett insamlingssystem och fastighetsägaren.
- 4.2 Det uttrycks tydligt i Promemorian² att den som driver ett insamlingssystem inte har någon möjlighet att ställa krav på fastighetsägaren att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten. Det är inte heller rimligt att rättighetsfrågor eller

² Promemorian, s. 83.

tvångsåtgärder aktualiseras i förhållande till etablering av FNI för förpackningar och returpapper. Dessa förhållanden innebär dock ett problem för den som vill ansöka om tillstånd eller den som driver ett insamlingssystem. För att erhålla tillstånd behöver kraven på lämplighet uppfyllas, varav ett krav är att tillhandahålla FNI avseende de vanligaste materialen till angiven andel bostadsfastigheter. Om fastighetsägarna inte vill ha FNI påverkar detta ett insamlingssystemens möjlighet att uppfylla kraven på lämplighet.

- 4.3 Mot bakgrund av denna problematik föreslås en omvänd ordning i förhållande till fastighetsägaren. Den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem avseende förpackningar och returpapper borde istället *erbjuda* alla bostadsfastigheter anslutning till ett lämpligt insamlingssystem. FNI avseende de vanligaste materialen ska erbjudas till en viss angiven andel bostadsfastigheter. Den bostadsfastighet som vill ha en ökad service gällande hantering och sortering av förpacknings- och returpappersavfall måste också bära kostnaderna för exempelvis anpassning av avfallsutrymmen och kärl. Detta är viktigt för att undvika en omotiverad omfördelning av kostnader där olika boendeformer behandlas olika.

5. Kraven på samverkan mellan insamlingssystemen är långtgående

Krav på samverkan för att erhålla tillstånd

- 5.1 Det ställs mycket höga krav på samverkan mellan insamlingssystemen för att erhålla tillstånd att driva ett tillståndspliktigt insamlingssystem.
- 5.2 Delphis slutsats är att flera insamlingssystem tillsammans, genom samverkan, ska garantera att kravet på insamling av alla material från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är uppfyllt innan tillstånd kan erhållas.
- 5.3 Den som erhåller tillstånd måste enligt Förslaget kunna garantera att villkoren för tillstånd är uppfyllda under hela tidsperioden för tillståndet. I det fallet att det finns flera insamlingssystem som tillsammans uppfyller kraven för tillstånd är tillståndet således villkorat av andra aktörers möjlighet att uppfylla kraven över en längre tidsperiod. Vidare innebär kravet på ställande av säkerhet att det är osannolikt att mindre aktörer kan ansöka om eget tillstånd, eftersom denna mindre aktör måste kunna garantera att andra insamlingssystem uppfyller resterande krav under hela tillståndsperioden. Förhållandena kring kravet på samverkan är inte överblickbara.

Insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter

- 5.4 De kvantitativa kraven som anges i bestämmelsen om insamling från minst 60 % och senare alla bostadsfastigheter är hänförliga till en nationell inriktning om en ökad materialåtervinning vilket enligt regeringen ska åstadkommas genom utökad FNI. Kraven i bestämmelsen är inte ett relevant mått för det enskilda insamlingssystemet som vill erhålla tillstånd. I praktiken ska flera insamlingssystem samverka och komma överens om hur insamlingssystemen tillsammans ska organisera sig för att nå upp till kraven i bestämmelsen.

- 5.5 Det är inte en rimlig konstruktion att dessa nationella krav kopplas ihop med den enskilde insamlingsaktörens tillstånd. Dessa mått avseende en nationell inriktning om FNI borde istället placeras i en separat s.k. portalbestämmelse.
- 5.6 Det är inte rimligt att ett krav på grad av FNI ställs som villkor för att erhålla tillstånd att driva insamlingssystem eftersom detta endast är hänförligt till en nationell inriktning om mer FNI.

Samtliga material måste samlas in

- 5.7 Kravet på att alla material måste samlas in leder särskilt till att förhållandena blir överblickbara och kraven på samverkan orimligt höga. I praktiken blir sannolikt ett av insamlingssystemen huvudansvarigt för andra tillståndspliktiga insamlingssystem som samlar in mindre fraktioner. Detta innebär endast en ökad administration för den huvudansvariga och leder till mycket begränsad nytta.
- 5.8 Så som Förslaget nu är utformat riskerar producenterna av de vanligaste materialslagen, genom kravet på samverkan, att få stå för en betydande andel av kostnaderna för att tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för andra producenters avfall. Med hänsyn till den begränsade mängd förpackningar detta rör sig om är denna kostnad sannolikt förenad med mycket begränsad miljönytta.
- 5.9 Avsaknaden av proportionerlig nytta i förhållande till kostnader innebär att kravet framstår som orimligt för det insamlingssystem som får bära dessa kostnader, i linje med vad som beskrivits ovan i avsnitt 3.

6. Risk för att regeringens förslag leder till en osund konkurrens

- 6.1 Enligt Förslaget ska kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort. Fördelen med det renodlade producentansvaret förstärks därigenom.³ Kommunerna ska dock även fortsättningsvis kunna samla in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Om en kommun har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer kommunen att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal.⁴
- 6.2 Kommunerna föreslås även framöver delta i de förberedande samråden. I samrådet ska den som avser att driva ett insamlingssystem utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas. Syftet med samrådet är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen.
- 6.3 Kommunerna behövs i samråden eftersom kommunerna besitter den kunskap om lokala förhållanden som krävs för att en välfungerande förpackningsinsamling ska kunna organiseras och etableras. Kommunen får dock genom sitt deltagande i

³ Promemorian, s. 89.

⁴ Promemorian, s. 90.

samråden en ingående insyn i insamlingsystemens verksamhet och en möjlighet att lämna synpunkter på hur systemet ska organiseras och drivas.

- 6.4 Det är viktigt att kommunen särskiljer sitt arbete inom ramen för samråd respektive de upphandlingar av underentreprenörer för insamlingstjänster som insamlingsystemen genomför.
- 6.5 Det anses särskilt problematiskt för privata företag att en offentlig aktör utnyttjar sin monopolställning eller tillgång till infrastruktur på en konkurrensutsatt marknad och detta anses vara något som typiskt sett vållar konkurrensproblem.⁵ Kommunens agerande kan komma att stå i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), oavsett om det sker i kommunens regi eller genom ett kommunalt bolag, om det bedöms vara konkurrensbegränsande. En offentlig aktör konkurrerar aldrig på en öppen marknad på samma villkor som privata aktörer. Det finns alltid en risk för en korssubventionering mellan den del av insamlingsmarknaden där det råder kommunalt monopol och den del som är konkurrensutsatt. I förlängningen riskerar detta att leda till en risk för monopolpriser avseende insamlingstjänster vilket i slutändan kommer att drabba hushållen.

7. Distansförsäljning borde inkluderas

- 7.1 Regeringen har avstått från att införa ett ansvar för den som säljer på distans från utlandet till slutanvändare i Sverige med hänsyn till att regeringen anser att det kan antas att förpackningsavfallet hänförligt till distansförsäljning endast är en liten andel av den totala mängden som samlas in. Insamlingsystemen är dock skyldiga att motta även sådant avfall.⁶
- 7.2 Distansförsäljningen från utlandet till Sverige ökar konstant. Förslaget innebär ett mycket kostsamt insamlingsystem för de som faller in under producentdefinitionen i Sverige. Den som säljer från utlandet till slutanvändare i Sverige kommer kunna använda det inhemska insamlingsystemet utan att ta ansvar för förpackningarna när de blir avfall och därmed slippa undan de kostnader och det ansvar som de svenska producenterna får bära. Distansförsäljningens betydelse för producentansvar uppmärksammas också i de förändringar i avfallsdirektivet som har förslagits av Europeiska rådet.⁷
- 7.3 Förslagets uteslutande av distansförsäljning är inkonsekvent med det ökade producentansvaret och ambitionen att den med bäst förutsättningar att påverka förpackningar ska vara producenter.

⁵ Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m., prop. 2008/09:231, s. 24.

⁶ Promemorian, s. 100-101.

⁷ Förslag till ändringar i avfallsdirektivet, Artikel 1, punkten 8) 5, 23 februari 2018, dok. nr. 6516/18.

8. Kravet på insamling av förpackningar i utemiljö är oöverblickbart

- 8.1 Regeringen föreslår att insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall från hushåll som uppkommer i sådana utemiljöer där många människor normalt vistas. Detta är en förutsättning för att insamlingssystemen ska anses lämpliga och därmed få tillstånd.⁸
- 8.2 Promemorian ger mycket begränsad ledning i vad som avses med utemiljöer där normalt många vistas. FTI menar att det är oklart och oförutsägbart när sådan insamling kommer att krävas. De exempel som anges i Promemorian,⁹ om att glasspapper från kiosken och serviceförpackningar från en s.k. food truck på en badplats ska samlas in, riskerar att leda till svåra gränsdragningar.
- 8.3 Det framstår inte som rimligt att insamlingssystemet ska ansvara för att samla in avfall som tydligt är direkt hänförligt till den verksamheten som en glasskiosk eller food truck bedriver. Delphi anser att anordna insamling istället borde ligga på den som driver sådan näringsverksamhet.
- 8.4 Den närmre innebörden av vad som avses med utemiljö kommer att behöva förtydligas inom ramen för Naturvårdsverkets tillståndsprövning. Detta innebär att förslaget inte är möjligt att överblicka i sin helhet och kostnaden för insamlingssystemet inte kan uppskattas. Följden av att denna del lämnas oreglerad är givetvis att det saknas en konsekvensanalys härav.
- 8.5 Åtgärder som är orimligt kostsamma i förhållande till miljönytta ska inte krävas. Det förpackningsavfall som lämnas i utemiljöer är som regel inte separerat och indelat i fraktioner. Enligt uppgift från FTI visar erfarenheter från kommuninsamling i utemiljö att avfallet ofta är kontaminerat. Avsaknaden av separation och förekomsten av föroreningar medför att det starkt kan ifrågasättas om kostnaderna för insamling av avfallet för materialåtervinning eller materialutnyttjande från utemiljöer kan motiveras i förhållande till den begränsade miljönytta som Förslaget leder till.
- 8.6 Mot bakgrund av att det finns andra aktörer som är bättre lämpade att ordna insamlingen, att det saknas en konsekvensanalys avseende denna del av regeringens förslag samt att det är mycket tveksamt om kostnaderna för åtgärden är rimliga i förhållande till miljönyttan är det Delphis slutsats att det inte är rimligt att ställa som krav att insamlingssystemet ska ha insamlingsplatser för avfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas.

9. Den förändrade producentdefinitionen är oklar och producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas

Den förändrade producentdefinitionen avseende förpackningar är oklar

⁸ Promemorian, s. 34 och 153-154 och 39 d § förslaget till ny förpackningsförordning.

⁹ Promemorian, s. 86.

- 9.1 Idag definieras producent som den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.¹⁰
- 9.2 Enligt förslaget ska producentdefinitionen snävas in till att avse den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hantering av vara, för in en förpackad vara till Sverige, tillverkar en förpackning i Sverige eller för in en förpackning till Sverige. Förslaget utesluter följande aktörer som tidigare var att betrakta som producenter:
- i. säljare av en förpackning som inte också fyller/använder, för in eller tillverkar förpackningen,
 - ii. fyllare av serviceförpackning som inte tillverkar eller för in serviceförpackningen till Sverige.
- 9.3 Det är oklart hur den som enbart säljer en förpackad vara ska behandlas enligt Förslaget. En försäljare av en förpackad vara kan vara någon som varken fyller, tillverkar eller för in förpackningen eller den förpackade varan till Sverige, men som ändå anses använda förpackningen "på annat sätt". Idag omfattas den som enbart säljer en vara innesluten i en förpackning av producentdefinitionen.
- 9.4 Förslaget är tydligt i avseendet att den som enbart säljer en förpackning utan att tillverka den inte ska anses vara en producent, men besvarar inte frågan om den som enbart säljer en förpackad vara omfattas.
- 9.5 Utan ett förtydligande av vad som avses med "på annat sätt använder" en förpackning är den föreslagna producentdefinitionen avseende förpackningar inte möjlig att överblicka. Osäkerheten innebär att kretsen som ska ansluta sig till insamlingsystem inte går att bestämma.

Producentdefinitionen avseende returpapper bör inte inskränkas

- 9.6 Enligt Förslaget ska de som tillverkar eller för in tidningspapper och de som för in tidningar vara producenter av returpapper. Förslaget innebär att tryckerier och förlag utesluts som producenter av returpapper. Som framgår av Promemorian har tryckerier och förlag möjlighet att påverka returpappers miljöpåverkan genom utformning och materialval, t.ex. ifråga om färgtyp och inplastning.¹¹ Att utesluta tryckerier och förlag ur producentansvaret för returpapper och samtidigt kraftigt öka omfattningen av producentansvaret placerar en avsevärd börda på de kvarvarande producenterna. Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys eller rimlighetsavvägning i denna del. Med hänsyn till detta bör inte producentdefinitionen i returpappersförordningen inskränkas.

¹⁰ 6 § Förpackningsförordningen.

¹¹ Promemorian, s. 102-103.

10. Det saknas en definition av när det är skäligt att göra avsteg från huvudregeln om FNI

När bedöms transport från bostadsfastigheten inte skälig?

10.1 Från och med den 1 april 2025 ska, enligt Förslaget, insamlingssystemen transportera bort returpapper och hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från alla bostadsfastigheter. Detta krav ska inte gälla i de fall en transport från bostadsfastigheten inte är skälig med hänsyn till fastighetens utformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten.

10.2 Det är mycket oklart i vilka fall det inte ska anses vara skäligt att kräva borttransport av avfall från bostadsfastigheter eller hur en sådan skälighetsbedömning ska göras. De exempel som framgår av Promemorian på sådana situationer där det kan vara oskäligt är i vissa äldre tätbebyggda områden där det är svårt att hitta utrymmen för insamlingsplatser vid bostadsfastigheterna och vid svårtillgängliga bostäder på öar utan biltrafik.¹² Dessa exempel får anses vara oerhört snäva och inte ta höjd för att det finns ett antal andra situationer som bör beaktas.

Jämförelse med insamling av restavfall och annan infrastruktur

10.3 I Promemorian anges att praxis gällande kommunens skyldighet att hämta hushållsavfall kan vara relevant. Det kan ifrågasättas om en jämförelse med hushållsavfall är relevant i aktuellt fall, bl.a. för att det medför en helt annan olägenhet om hämtning inte sker med viss regelbundenhet.

10.4 Mer relevanta jämförelser kan förslagsvis göras med regleringen för posttjänster. Post- och Telestyrelsen ("PTS") har utfärdat allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6). PTS anger att undantagsmöjligheter ska användas restriktivt. Vid en analys av PTS ställningstaganden kan konstateras att det är möjligt att vid en skälighetsbedömning bl.a. ta hänsyn till skillnader mellan tätort och utanför tätort, vägnas tillstånd och kostnader för operatören.¹³

Förslag till reglering av när det är skäligt att göra undantag från huvudregeln om FNI

10.5 Vad som ska anses skäligt kommer att avgöras inom ramen för samråden. För att kunna bygga upp ett insamlingssystem som är likvärdigt för olika bostadsformer och för att kostnaderna ska bli förutsägbara behöver det regleras vad som ska anses utgöra ramen för skälighetsbedömningen.

10.6 Vid en skälighetsbedömning måste andra omständigheter än de som framgår av Promemorian kunna vägas in i skälighetsbedömningen. Exempelvis behöver hänsyn kunna tas till:

¹² Promemorian, s. 159.

¹³ Tillståndsvillkor för PostNord Group AB, PTS beslut 2018-02-20, dnr: 17-3548, s.5.

- i. Kostnader för FNI i förhållande till miljönyttan.
- ii. Fastighetsägarens ovilja att "ansluta sig till systemet för insamling av förpackningar och returpapper". Fastighetsägarens anledning kan exempelvis vara:
 - En ovilja att skapa utrymme
 - En ovilja att göra de investeringar som krävs avseende kärll m.m.
- iii. En distinktion bör göras mellan permanentbostäder och fritidsbostäder.

11. Tillsynen måste vara effektiv och säker

- 11.1 Förslaget om tillsyn har utformats mot bakgrund av Naturvårdsverkets synpunkter och Naturvårdsverkets uppdrag som tillsyns- och tillståndsmyndighet ifråga om insamlingssystem för el-avfall. Sannolikt svarar de föreslagna tillstånds- och tillsynsavgifterna väl mot vad Naturvårdsverket bedömer krävs för en fungerande tillståndsprovning och tillsyn, vilket är positivt.
- 11.2 Promemorian är dock kortfattad i fråga om tillsynen. Om Förslaget inrättas innebär det att det etableras insamlingssystem med högre servicenivå och större mängder avfall än insamlingssystemen för el-avfall. Vidare leder Förslaget många till oklarheter som ska förtydligas inom ramen för samråden och tillståndsprovningen, t.ex. avseende kravet på samverkan, innebörden av rikstäckande, innebörden av säkerheten och vilka utemiljöer förpackningsavfall ska samlas in ifrån. Det finns således skäl att anta att tillståndsprovningen och tillsynen kommer ställa högre krav på Naturvårdsverket än motsvarande uppgifter avseende insamlingssystemen för el-avfall.
- 11.3 Med hänsyn tagen till att avgifterna är valda mot bakgrund av Naturvårdsverkets bedömningar är det därför av stor vikt att insamlingen av förpackningsavfall och returpapper prioriteras högt och att anslag och instruktioner för att säkerställa en effektiv tillståndsprovning och tillsyn lämnas i regleringsbrevet till Naturvårdsverket till dess att alla praktiska konsekvenserna av Förslaget kan överblickas.

12. Avslutande kommentarer

- 12.1 Som framgår ovan innebär regeringens förslag omfattande förändringar när huvudregeln för insamling av förpacknings- och returavfall föreslås utgöras av FNI. Vidare kan Delphi konstatera att Förslaget föranleder omfattande investeringskostnader och väsentligt ökade kostnader för driften av ett insamlingssystem.

- 12.2 Regeringens avsikt är att ett tillstånd att driva insamlingsystem ska vara tidsbegränsat. I förhållande till investeringarna som väntas krävas innebär ovissheten gällande tidsbegränsningen en betydande osäkerhet.
- 12.3 FTI har konstaterat att kostnaderna för FNI, så som föreslås i Promemorian, är mycket höga i förhållande till miljönyttan, oavsett val av teknisk lösning för att uppfylla kraven. Sammanfattningsvis är den föreslagna servicenivån inte rimlig med hänsyn tagen till miljönyttan och kostnaderna. Delphis slutsats är därför att regeringens förslag bör ifrågasättas.