

Datum

2020-04-28

Handläggare

Lisa Bredahl Nerdal

Avdelningen för havsförvaltning

Enheten för havsmiljöförvaltning

Lisa.bredahnerdal@havochvatten.se

Dnr

2666-2019

Direkt

010-698 63 33

Mottagare

Regeringskansliet

Miljödepartementet

Kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Redovisning av regeringsuppdrag.

Den 4 juli beslutade regeringen om att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och lämna de författningsförslag som krävs för att genomföra samtliga krav som rör fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Ett av huvudsyftena med regeringsuppdraget är att utveckla en ambitiös svensk lagstiftning. I likhet med den utredning som ska bistå Miljödepartementet i arbetet med den lagstiftning som behövs för genomförande av engångsplastdirektivet ska de författningar som HaV föreslår syfta till en ambitiös svensk lagstiftning.

Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med uppdraget samverkat med fiskerinäringen och andra berörda myndigheter och aktörer för att lämna förslag på hur engångsplastdirektivet kan genomföras i Sverige gällande kraven på fiskeredskap som innehåller plast.

Redovisningen omfattar en bakgrundsbeskrivning, juridiska förutsättningar och en nulägesbeskrivning kring arbetet med återvinning av fiskeredskap. Myndigheten redovisar därefter förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast samt författningskommentarer och övriga författningsförslag som utgör nödvändiga följdändringar, bl.a. för tillsyn. Vidare presenteras överväganden gällande författningsförslagen och förslag till hanteringen av det historiska avfallet. Därefter redovisas myndighetens samhällsekonomiska konsekvensanalys och de kostnader som föreslagna förordning medför för myndigheten samt övriga berörda aktörer.

Redovisningen innehåller även förslag till ytterligare styrmedel och åtgärder för vidare utredning som myndigheten bedömer kan bidra till att uppnå engångsplastdirektivets syfte. Dessa förslag ingår inte i regeringsuppdraget och därmed inte heller i konsekvensutredningen.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Lisa Bredahl Nerdal och verksjuristen Märta Zetterberg. I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Mats Svensson, tillförordnade avdelningschefen Sara Grahn, enhetscheferna Mia Dahlström och Inger Dahlgren samt verksamhetsutvecklaren Hedvig Hernevik medverkat.

A handwritten signature in cursive script, reading "Jakob Granit".

Jakob Granit

Lisa Bredahl Nerdal

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	2
1. DEL A - BAKGRUND.....	4
1.1. Bokstavsutredning om engångsplastdirektivet.....	4
1.2. Uppdraget	4
1.2.1. Genomförandet av uppdraget	5
1.2.2. Ansvarsområde för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast	6
1.3. Juridiska förutsättningar och avgränsning.....	10
1.3.1. Engångsplastdirektivet.....	10
1.3.2. Avfallsdirektivet.....	14
1.3.3. Mottagningsdirektivet	18
1.3.4. Anmälningdirektivet	20
1.3.5. Nationell lagstiftning och genomförande av kraven i engångsplastdirektivet.....	20
1.4. Nulägesbeskrivning kring arbetet med fiskeredskap	23
1.4.1. Försäljning av fiskeredskap.....	24
<i>Försäljning av fiskeredskap till yrkesfisket.....</i>	<i>24</i>
<i>Försäljning av fiskeredskap till fritidsfisket.....</i>	<i>24</i>
1.4.2. Dagens insamling av fiskeredskap.....	24
1.4.3. Återvinning och återbruk av fiskeredskap.....	26
1.4.4. Finansiering av dagens insamling och återvinning av uttjänta och förlorade fiskeredskap	27
1.4.5. Olika typer av rapportering av fiskeredskap som sker idag	28
1.4.6. Återvinningsystem	29
1.4.7. Producentansvar för fiskeredskap utanför Sverige	29
2. DEL B – FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	30
2.1. Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.....	30
Uttryck i förordningen.....	30
Tillämpningsområde	32
Återvinningsmål	32
Insamlingsnivå	32
Ombud i ett annat EU-land	32
Ombud i Sverige	33
Anmälan om tillgängliggörande	33
Producentansvar för utformning av fiskeredskap	33
Producentansvar för märkning av fiskeredskap.....	34

Producentansvar när fiskeredskap görs tillgängligt	34
Insamlingssystem	35
Förberedande samråd om insamlingssystem	36
Prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem	36
Motsvarande tillstånd i andra länder	37
Driften av ett insamlingssystem	37
Avgifter till ett insamlingssystem	37
Insamlingssystemets ansvar att offentliggöra information	38
Rutiner för internkontroll.....	38
Särskild mottagning av uttjänta fiskeredskap	38
Producentansvar för rapportering	38
Sammanställning av information om producenter och avfallshantering.....	39
Producentansvar för lämnande av information	39
Samråd.....	39
Rapportering och informationsutbyte	40
Återkallelse av tillstånd	40
Tillsyn	40
Avgifter	40
Sanktioner	40
Överklagande.....	40
Bemyndigande.....	41
2.2. Övriga författningsförslag	42
2.2.1. Förslag till ändring i 15 kap. 15 § miljöbalken (1998:808)	42
2.2.2. Förslag till ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13), ny 2 kap. 24 a §	42
2.2.3. Förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, ny 7 kap. 8 l och m §§.....	43
2.2.4. Förslag till ändring i förordning om miljöstraffavgifter (2012:259), ny 11 kap. 21 och 22 §§	43
2.2.5. Förslag till ändring i avfallsförordningen (2011:927), ny 6 c § samt ändring i 25 a § och 48 § 6.....	44
2.2.6. Förslag till ändring i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, ny 5 § 8	45
2.2.7. Förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), ny p.157 i bilagan	47
3. DEL C - FÖRFATTNINGSKOMMENTARER.....	48
3.1. Författningskommentar till förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.....	48
3.2 Författningskommentar till övriga författningsförslag.....	71
3.2.1. Förslag till ändring av 15 kap. 15 § miljöbalken (1998:808)	71
3.2.2. Förslag till ändring i 2 kap. miljötillsynsförordning (2011:13), ny 2 kap. 24 a §.....	71

3.2.3.	Förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, ny 7 kap. 8 l § och 8 m §.....	72
3.2.4.	Förslag till ändring i förordning om miljöstraffavgifter (2012:259), ny 11 kap. 21 § och 22 §	72
3.2.5.	Förslag till ändring avfallsförordningen (2011:927), ny 6 c § samt ändring i 25 a § och 48 § 6	73
3.2.6.	Förslag till ändring i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, ny 5 § 8	75
3.2.7.	Förslag till ändring i bilagan till offentlighets- och sekretessförordning, (2009:641), ny p. 157	75
4.	FÖRFATTNINGSFÖRSLAGENS ÖVERENSSTÄMMELSE MED EU-RÄTT	76
5.	DEL D - BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG	78
5.1.	Överväganden angående producentansvar för historiskt avfall.....	78
5.1.1.	Historiskt avfall	78
5.2.	Föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast	80
5.2.1.	Producent, ombud och anmälan om tillgängliggörande	80
5.2.2.	Utökat producentansvar och kostnadstäckning	81
5.2.3.	Fiskeredskap som ska ingå i producentansvaret (tillämpningsområde).....	82
5.2.4.	Producentansvar för utformning av fiskeredskap som innehåller plast	83
5.2.5.	Producentansvar för märkning av fiskeredskap.....	87
5.2.6.	Insamling, transport och återvinning.....	87
5.2.7.	Nationell insamlingsnivå för fiskeredskap som innehåller plast ...	93
5.2.8.	Återvinningsmål för fiskeredskap	99
5.2.9.	Producentansvar för rapportering.....	99
5.2.10.	Producentansvar för lämnande av information	101
5.2.11.	Sanktioner	102
5.2.12.	HaV:s provnings- och tillsynsansvar	102
6.	DEL E - KONSEKVENSANALYS	107
6.1.	Förordningens syfte och omfattning	107
6.2.	Konsekvensanalysens upplägg och förutsättningar	107
6.3.	Potentiella välfärdsvinster av förordningen.....	108
6.3.1.	Minskad nedskräpning i vatten	108
6.3.2.	En ökad materialåtervinning och återbruk	109
6.4.	Bedömning av förordningens efterlevnad.....	110
6.4.1.	EU-harmonisering.....	110
6.4.2.	Märkning och avgiftsnivåer	110
6.4.3.	Motivationen att sortera påverkar insamlingsgraden	111

6.4.4.	Utformning av insamlingsmål	111
6.5.	Bedömning av kostnader som följer förordningen	112
6.5.1.	Kostnader till följd av källsortering	113
6.5.2.	Kostnader för drift av insamlingssystem	113
6.5.3.	Kostnader till följd av krav på utformning av fiskeredskap	116
6.5.4.	Kostnader för administration och medvetandehöjande	116
6.5.5.	Kostnader till följd av bristande harmonisering och konkurrens	118
6.6.	Bedömning av förordningens effekt på olika intressenter	119
6.6.1.	Effekter på producenter	119
6.6.2.	Effekter på yrkesfisket	120
6.6.3.	Effekter på vattenbruket	121
6.6.4.	Effekter på fritids- och sportfisket	121
6.6.5.	Effekter på statsförvaltningen	121
6.6.6.	Effekter på kommuner	121
6.6.7.	Effekter på skattebetalare	122
6.6.8.	Sammanfattning fördelningseffekter	122
6.7.	Sammanfattning och avslutande kommentarer	123
7.	DEL F – UTREDAS VIDARE UTANFÖR TILLDELAT REGERINGSUPPDRAG	125
7.1.	Ytterligare åtgärds- eller styrmedelsalternativ	125
7.1.1.	Utreda ett möjligt frivilligt producentansvar för fiskeredskap under tiden fram till producentansvaret träder i kraft senast 31 december 2024 ..	125
7.1.2.	Utreda ett möjligt frivilligt pantsystem för producenterna	126
7.1.3.	Översyn av märkning och utmärkning av redskap	127
7.1.4.	Utreda ett möjligt redskapsregister för burar och nät, anmälningsplikt vid fiske och redskapsförlust (burar och nät) för fritidsfisket	127
7.1.5.	Utreda ett möjligt förbud för redskap (burar/tinor/ryssjor/mjårdar) som inte är utrustade med åtgärder för att förhindra spökfiske	129
7.1.6.	Utreda ett möjligt förbud för beten som innehåller plast och andra skadliga ämnen	129
7.1.7.	Utreda ett möjligt förbud att fiska med mängdfångande redskap (burar och nät) vid/på vrak	130
7.1.8.	Utreda vidare om när ett fiskeredskap är ett spökgarn och när den är ett felmärkt eller omärkt fiskeredskap	130
	BILAGA 1- GENOMFÖRANDETABELL	132
	BILAGA 2- ÅTERVINNINGSSYSTEM I EUROPA	133
	BILAGA 3- OMVÄRLDSBEVAKNING PRODUCENTANSVAR	137
	BILAGA 4 - ÅTERVINNINGSMÖJLIGHETER FÖR YRKESFISKET OCH FRITIDSFISKET	140

BILAGA 5- TILLÄMPNINGSOMRÅDE 143

LITTERATURFÖRTECKNING 145

Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Havs- och vattenmyndigheten (HaV) regeringens uppdrag, som inkom till myndigheten den 9 juli, att utreda och lämna de författningsförslag som krävs för att genomföra kraven på fiskeredskap som innehåller plast i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).

Syftet med engångsplastdirektivet är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön, och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion.

I engångsplastdirektivet uppställs krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar införs för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med 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 artikel 8 i avfallsdirektivet anges bestämmelser om utökat producentansvar och i artikel 8a allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar. De allmänna minimikraven omfattar även befintliga producentansvar med syftet att harmonisera samtliga producentansvar i unionen.

Med ett system för utökat producentansvar avses ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel”. Kraven i engångsplastdirektivet omfattar fiskeredskap som innehåller plast för yrkesfisket, vattenbruket och fritidsfisket samt avser fiskeredskap som används i marina vatten och i syfte att fånga marina biologiska resurser. HaV föreslår dock att systemet för utökat producentansvar ska omfatta fiskeredskap som innehåller plast som används i all vattenmiljö, såväl sötvatten som marina vatten. I övrigt är förslagen i enlighet med direktivet.

- Inom ett system för utökat producentansvar ska producenterna täcka kostnaderna för:
 - separat insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast (avfall) samt efterföljande transport och behandling av avfallet, och
 - medvetandehöjande åtgärder till användare.
- Producenter och insamlingssystem ska till HaV rapportera uppgifter om:
 - hur mycket fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden och hur mycket uttjänta fiskeredskap som innehåller plast som samlats in varje kalenderår, och
 - på vilket sätt kraven om information till användarna för att uppnå en minskning av skräp har uppfyllts.

Medlemsstaterna ska fastställa en nationell årlig lägsta nivå för insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast för materialåtervinning, avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin samt införa sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antagits enligt engångsplastdirektivet. Uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden och om uttjänta fiskeredskap som innehåller plast som har samlats in ska årligen rapporteras till kommissionen. För att kunna säkerställa ett utökat producentansvarssystem bedömer HaV att regler om producentansvarsmärkning och cirkulär utformning av fiskeredskap som innehåller plast bör införas i nationell lagstiftning.

HaV finner att ett införlivande av engångsplastdirektivets krav lämpligast sker i en regeringsförordning om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast mot bakgrund av hur befintliga producentansvar är uppbyggda.

För att kunna uppfylla kraven på tillsyn om HaV tilldelas ett sådant ansvar och att en medlemsstat ska införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner föreslås även följdändringar i berörd nationell lagstiftning. Om HaV tilldelas tillsynsansvar begär myndigheten ytterligare tid för att utreda kostnader för tillsynsavgifter då det i dagsläget inte är möjligt att ange aktuellt antal producenter.

I sista avsnittet i denna skrivelse anges förslag på åtgärder för vidare utredning som ligger utanför regeringsuppdraget men som HaV bedömer kan bidra till att uppnå engångsplastdirektivets syfte. Förslagen handlar bland annat om att se över om det finns möjlighet till redskapsregister för burar och nät, anmälningsplikt vid fiske samt redskapsförlust för burar och nät för fritidsfisket.

1. Del A - Bakgrund

I denna del presenteras bakgrunden till regeringsuppdraget och arbetet som idag bedrivs kring problematiken med förlorade och uttjänta fiskeredskap.

1.1. Bokstavsutredning om engångsplastdirektivet

Regeringen och Miljödepartementet har beslutat att engångsplastdirektivet ska genomföras på ett ambitiöst sätt för omställning till en giftfri, biobaserad och cirkulär ekonomi. Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att en bokstavsutredning ska bistå Miljödepartementet att ta fram förslag hur engångsplastdirektivet ska genomföras och ge förslag på hur lagstiftningen kan anpassas för att genomföra kraven i direktivet. En bokstavsutredare biträder departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga. Resultatet redovisas i en promemoria som ofta publiceras i departementsserien (Ds). Bokstavsutredningen ska redovisas den 11 januari 2021. Sverige och övriga medlemsstater ska sätta i kraft de lagar, bestämmelser och administrativa föreskrifter som är nödvändiga för att följa kraven om utökat producentansvar i engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet senast den 31 december 2024.¹

1.2. Uppdraget

Den 4 juli beslutade regeringen om att ge HaV i uppdrag att utreda och lämna de författningsförslag som krävs för att genomföra samtliga krav som rör fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Ett av huvudsyftena med regeringsuppdraget är att den ska bidra till att utveckla en ambitiös svensk lagstiftning. I likhet med den utredning som ska bistå Miljödepartementet i arbetet med den lagstiftning som behövs för genomförande av engångsplastdirektivet ska de författningar som HaV föreslår syfta till en ambitiös svensk lagstiftning. Åtgärderna ska öka de positiva incitamenten för fiskare att ta med redskapen till hamn och hänsyn ska tas till de olika fiskesektorernas (yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk) förutsättningar.

- De förslag som kräver författningsförändringar ska följas av författningsförslag.
 - Författningsförslagen ska konsekvensanalyseras med hänsyn till de olika fiskesektorernas olikheter i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
 - Författningsförslagets förenlighet med EU-rätten ska redovisas och vid behov ska tillräckligt underlag som behövs vid en anmälan enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster lämnas.

Vidare ska HaV analysera hur de olika aktörerna:

1. påverkas av förslagen samt
2. beakta samhällsekonomiska aspekter på förslagen
 - Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller företag ska finansiering föreslås.
 - Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen)

HaV ska under uppdragets tid följa och beakta andra pågående processer.

- Regeringskansliets bokstavsutredning som ska ta fram ett förslag på genomförande av engångsplastdirektivet samt genomförande av Januariavtalet punkt 37 och regeringens pågående

¹ Artikel 17.1 i engångsplastdirektivet.

arbete med det s.k. avfallspaketet, en revidering av sex direktiv och som innebär att ett antal ändringar behövs i svenska lagar och andra författningar.

- Naturvårdsverkets regeringsuppdrag gällande rapportering och branschdialog om engångsplastdirektivet² och uppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper samt verkets regeringsuppdrag om Ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor.³
- Transportstyrelsens genomförande av mottagningsdirektivet⁴.

1.2.1. Genomförandet av uppdraget

Uppdraget har genomförts av en intern projektgrupp på HaV men har även jurist- och samhällsekonomisk kompetens via konsulter har bidragit i arbetet. I den interna projektgruppen har arbetet genomförts av Märta Zetterberg (verksjurist), Charlotta Stadig (utredare marint skräp), Johanna Eriksson (utredare marint skräp), Martin Karlsson (utredare fiskefrågor), Josephine Rubia Johansson (utredare marint skräp), Per-Olof V Andersson (utredare fiskefrågor), Hedvig Hernevik (digital verksamhetsutvecklare) och Lisa Bredahl Nerdal (utredare marint skräp och projektledare).

Arbete genom juristkompetens via konsult har genomförts av Brita Bohman (universitetslektor i miljö rätt från Stockholms universitet). Arbete genom samhällsekonomisk kompetens via konsult har genomförts av Christian Jörgensen (nationalekonom vid Lunds universitet) och Amanda Tomasdotter (adjunkt vid institutionen för ekonomi vid Mittuniversitetet).

Arbetet har granskats av Carl Dalhammar (universitetslektor vid Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet), Maria Pettersson (professor i rättsvetenskap, Luleå tekniska universitet) och Anna Christiernsson (forskare och lärare i miljö rätt vid Stockholms universitet).

HaV har i enlighet med uppdraget samverkat med fiskerinäringen och andra berörda myndigheter och aktörer för att lämna förslag på hur engångsplastdirektivet kan genomföras i Sverige gällande kraven på fiskeredskap. Detta har skett genom:

- Informationsmöte (webinarium) om regeringsuppdraget för intressenter den 23 oktober 2019.
- Workshop för intressenter den 4 december 2019.
- Intern workshop för projektgruppen, den 10 januari 2020, där personer från Naturvårdsverket och Näringsdepartementet stöttade de interna diskussionerna.
- Intressenter från informationsmötet och workshopen erbjöds att medverka i referensgruppen, samt att under vecka 12 2020, läsa och kommentera på första utkastet till denna skrivelse.

En intern styrgrupp på HaV har tagit del i och stöttat i arbetet. HaV har även haft en dialog med Näringsdepartementet via bokstavsutredarna. Naturvårdsverket har stöttat arbetet genom att bidra med kunskap om producentansvar samt flertalet dialogmöten angående bl.a. verkets regeringsuppdrag att utreda vissa frågor kopplade till genomförandet av engångsplastdirektivet.

HaV har haft informationsmöte med Mattias Rust på Infrastrukturdepartementet för deras arbete med införlivandet av mottagningsdirektivet.

² 2019-07-04 M2019/01429/R.

³ M2018/02231/Ke.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

1.2.2. Ansvarsområde för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

Befintliga producentansvar

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om kretslopp och avfall.⁵ Inom detta område ansvarar Naturvårdsverket för de befintliga producentansvaren batterier, elutrustning, däck, förpackningar och returpapper. Producentansvaret uttrycks inte specifikt i Naturvårdsverkets instruktion utan innefattas i avfallsområdet. Jordbruksverket ansvarar för retursystem för plastflaskor och metallburkar och Läkeemedelsverket ansvarar för läkeemedel. Strålskyddsmyndigheten har haft producentansvar för strålkällor, där upphävdes dock producentansvaret nyligen. Det finns fler myndigheter som har ansvar för avfall som inte är producentansvar, till exempel Socialstyrelsen har tillsynsvägledningsansvar för smittförande avfall.

HaV:s ansvarsområde

HaV är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.⁶ Myndigheten ska bland annat verka för en hållbar förvaltning av fiskeresursen och har det övergripande ansvaret för hur fiske regleras, bedrivs och kontrolleras. Myndigheten ansvarar för det nationella genomförandet av EU:s förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresursen och bereder fiskefrågor inom sitt ansvarsområde åt berörda departement. Med stöd av bemyndiganden från regeringen beslutar HaV om föreskrifter om tekniska bevarandeåtgärder, fördelning av fiskemöjligheter och kontrollåtgärder. Ramarna för den nationella regleringen ges i fiskelagen (1993: 787) och HaV:s bemyndiganden ges i förordning (1994: 1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Vidare är HaV enligt 8 § havsmiljöförordningen (2010:1341) ansvarig myndighet för havsmiljöförvaltningen. Enligt 1 § gäller förordningen förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön (havsmiljöförvaltning). Förordningen införlivar havsmiljödirektivet (2008/56/EG) i svensk lagstiftning och syftar till att upprätthålla eller nå en god miljöstatus i havsmiljön. Enligt havsmiljöförordningens 24 § ska HaV ta fram förslag till åtgärdsprogram för Nordsjön respektive Östersjön som ska fastställas enligt 28 §. Programmet ska innefatta de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Marint skräp utgör här en av komponenterna. Åtgärder inom området marint skräp i det åtgärdsprogram som fastställdes 2015 som HaV ansvarar för är åtgärd 19, - att främja en effektiv och hållbar insamling och mottagning av förlorade fiskeredskap samt förebygga förlusten av nya, och åtgärd 21, - att stödja initiativ som främjar, organiserar och genomför strandstädning i särskilt drabbade områden. Myndigheten är ansvarig för miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Åtgärder för att förhindra att fiskeredskap förloras bidrar till detta mål.

HaV:s arbete med marint skräp har ett särskilt fokus på problematiken med förlorade och uttjänta fiskeredskap ur främst två perspektiv, dels att redskapen leder till plastnedskräpning i haven från en maritim aktivitet (fiske) där HaV är sektorsmyndighet, dels att förlorade fiskeredskap även spökfiskar och på så sätt har negativ påverkan på fisk- och skaldjursbestånden som HaV förvaltar. I myndighetens arbete med marint skräp ingår att påverka både svenska och internationella aktörer i riktning att minska

⁵ 1 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁶ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

tillförseln av skräp till havet. Både HaV och Naturvårdsverket handhar idag strandstädningar och i samarbete med HaV genomförs en utlysning om bidrag för strandstädning. HaV är också pådrivande i det arbete som bedrivs på EU-nivå och inom havsmiljökonventionerna Oskar och Helcom. Detta är en uppdelning som HaV och Naturvårdsverket har kommit överens om (se exempel nedan). Naturvårdsverket bistår dock HaV i detta arbete. Som ett led i arbetet har, genom konventionerna, antagits regionala åtgärdsplaner för att minska mängden marint skräp. HaV arbetar därmed med havsbaserade källor, såsom nedskräpning från fartyg och fiskeverksamhet. Miljö- och energidepartementet gav 2017 ett regeringsuppdrag gemensamt till Naturvårdsverket och HaV om att se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av plast till följd av nedskräpning.⁷ Här delade myndigheterna också uppdraget utifrån att Naturvårdsverket utredde de landbaserade källorna och HaV de havsbaserade källorna.

HaV noterar att det arbete som myndigheten utför inom marint skräp enligt ovan samt fördelningen av ansvar mellan Naturvårdsverket och HaV inte är formaliserat. Mot bakgrund av detta anser HaV att det finns ett behov av att formalisera och därmed tydliggöra ansvaret för marint skräp samt ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, till exempel i myndighetsinstruktion eller på annat lämpligt sätt.

Producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

I förevarande regeringsuppdrag om genomförande av ett producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast enligt kraven i engångsplastdirektivet, har regeringen uppdragit åt HaV att utreda och lämna förslag på de författningsändringar som krävs. Mot bakgrund av att Naturvårdsverket idag handhar flertalet producentansvar uppstår frågan om Naturvårdsverket av effektivitetsskäl även borde omhändertaga ansvaret för fiskeredskapen i engångsplastdirektivet istället för HaV. Fördelar med detta skulle kunna vara Naturvårdsverkets erfarenhet och kunskap inom producentansvar samt administrativa stordriftsfördelar, såsom användning av IT-system vid rapportering av uppgifter. Nedan anges överväganden angående a) rapporteringsskyldighet, b) kunskap inom producentansvar och sakområdet, och c) tillsyn.

a) Rapportering

Engångsplastdirektivet omfattar, förutom fiskeredskap som innehåller plast, ett antal olika produkter såsom förpackningar, plastbärkassar, våtservetter, ballonger och tobaksprodukter. Naturvårdsverket handhar de större delarna av direktivet. I engångsplastdirektivets artikel 13 finns krav på rapportering, till exempel hur många produkter som sätts på marknaden varje år. Om Naturvårdsverket skulle ansvara för fiskeredskap som innehåller plast är det en fördel att samma IT-system kan användas för redskapen som för övriga produkter i engångsplastdirektivet som verkets ansvar omfattar.

Med anledning av genomförandet av engångsplastdirektivet fick Naturvårdsverket i juli 2019 i uppdrag av regeringen att redovisa bl.a. vilken utveckling som krävs av befintliga IT-system för att Sverige ska kunna leva upp till rapporteringskraven i direktivet samt redogöra för vilka ökade kostnader rapporteringskraven kommer att medföra. Naturvårdsverket rapporterade uppdraget i december 2019⁸ men exkluderade rapportering av fiskeredskap som innehåller plast (och tillsyn över detta) mot bakgrund av HaV:s separata regeringsuppdrag. I rapporten anger Naturvårdsverket att de idag inte har befintliga IT-system som är lämpliga att vidareutveckla så att de kan hantera insamling av uppgifter samt

⁷ M2017/01438/Ke.

⁸ Genomförande av engångsplastdirektivets rapporteringskrav. Redovisning av regeringsuppdraget att utreda vissa frågor kopplade till genomförandet av engångsplastdirektivet. Ärendenr: NV-05475-19.

rapportering av dessa till EU enligt de krav som ställs i artikel 13.⁹ Vidare anges i rapporten att för att uppnå de skärpta informationshanteringskraven i producentansvarsdirektiven och avfallsdirektivet¹⁰ arbetar Naturvårdsverket för närvarande med utveckling av ett nytt generellt IT-system för utökat producentansvar.¹¹ Vid HaV:s avstämningar med Naturvårdsverket har anförts att verkets ambition är att det generella IT-systemet för utökat producentansvar ska konstrueras på ett sådant sätt att andra informationsansvariga myndigheter ska kunna använda sig av systemet eller möjligen en kopia av det. Om Naturvårdsverket skulle tilldelas producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast är det troligen, även med beaktande av målsättningen att andra myndigheter ska kunna använda systemet, en fördel att deras IT-system används för alla producentansvar. Om istället HaV ges ansvaret innebär det att uppgifterna som HaV begär in i föreslagen förordning sedermera måste överföras till Naturvårdsverket, eftersom rapporteringen till kommissionen enligt direktivet bör ske samlat. Med samlad rapportering avses att en myndighet ansvarar för att alla uppgifter som kommissionen efterfrågar rapporteras in. Naturvårdsverket har konstaterat att mot bakgrund av att de har ansvaret för de största delarna av direktivet är det rimligt att de handhar rapporteringen.¹² Den lösning som Naturvårdsverket har utarbetat utifrån scenariot att HaV har producentansvaret för fiskeredskap, är att myndigheten enkelt ska ges möjlighet att använda Naturvårdsverkets IT-lösning för producenternas och insamlingssystemens årliga rapportering och att dessa samtidigt ska kunna rapportera in eventuella batterier/elutrustning som fiskeredskapen utrustats med. Fördelen som bör vägas mellan att Naturvårdsverket har ansvar för fiskeredskap och använder samma system gentemot att HaV har ansvaret och använder Naturvårdsverkets IT-systemlösning med därtill kommande förvaltningskostnader, bör också vägas emot de fördelar som finns med att HaV är en expertmyndighet inom fiske och fiskets bedrivande vilket innefattar vilka redskap som används, av vem och var, se nedan i c). Naturvårdsverkets förslag på samverkan av IT-system på detta sätt möjliggör för HaV att dra fördelar av att återbruka arbetssätt, information och tekniska lösningar. Detta bör leda till stordriftsfördelar med minskade kostnader för staten och förbättrad informationskvalitet genom att HaV säkerställer att insamlad data är korrekt.

b) Kunskap inom producentansvar och sakområdet

En ytterligare fördel om Naturvårdsverket ansvarar för producentansvar för fiskeredskap är erfarenheten av övriga producentansvar samt uppbyggnaden av kunskap och personal. Viktigt att se till är dock att producentansvaren ser olika ut och har skilda förutsättningar för respektive produkt som bygger bland annat på genomförandet av olika EU-direktiv, och att det kan finnas behov av kunskap relaterat till produkten ifråga. Vad gäller fiskeredskap som innehåller plast bedömer HaV att det vid genomförandet av kraven i engångsplastdirektivet krävs kunskaper om fiskeredskap och de tekniska krav som ställs på redskapen inom den gemensamma fiskeripolitiken. I och med revideringen av avfallsdirektivet och införandet av minimikrav för utökat producentansvar har kraven skärpts för cirkulär utformning av redskap och det är nödvändigt att ansvarig myndighet har en mycket god bild av produktens utformning och design. Naturvårdsverket har vid möten med HaV förklarat att de mest tidskrävande frågorna vid producentansvar utgörs av frågor från producenterna om vilka produkter som omfattas av producentansvaret, detta trots att t.ex. förordningen (2014:1075) för producentansvar för elutrustning ingående beskriver de olika produkter som omfattas. Om Naturvårdsverket skulle ha ansvaret för producentansvar för fiskeredskap skulle det behövas löpande kontakt med HaV i dessa frågor eftersom

⁹ S. 21 a.a.

¹⁰ I artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av produkters producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för tillämpningen av led b.

¹¹ S. 21 f. a.a.

¹² S. 19 a.a.

HaV besitter expertisen om fiskeredskap. Även vad gäller den föreslagna föreskriftsrätten i förordningen om anpassade avgifter, där hänsyn tas till cirkulär utformning av fiskeredskap och ekodesign vid bestämning av producentavgiften till insamlingssystemen skulle verket behöva stämma av med HaV. Det måste därmed beaktas att om Naturvårdsverket skulle ansvara för fiskeredskap som innehåller plast, kommer ett stort antal frågor som gäller specifikt för fiskeredskap vidarebefordras och omhändertas av HaV.

c) Tillsyn

Tillsyn över producentansvar idag bedrivs av Naturvårdsverket i princip helt och hållet administrativt, dvs. genom att begära in uppgifter från producenter. Vad gäller tillsyn över rapporteringen anger Naturvårdsverket i regeringsuppdraget att tillsynen kan innebära kontroll av att uppgifterna kommer in i tid, att alla producenter som omfattas av rapporteringsskyldighet inkommer med sina uppgifter samt att uppgifterna är korrekta.¹³ Om Naturvårdsverket skulle ha tillsynsansvar för fiskeredskap som innehåller plast, skulle detta innebära fördelar med att de kan använda samma metod för tillsyn som bedrivs idag för övriga producentansvar. Om HaV har tillsynsansvar för fiskeredskap behöver kunskap över administrativ tillsyn byggas upp på myndigheten, dvs. med system, personal och metod. HaV bedömer att vid det sistnämnda scenariot kan HaV i samverkan med Naturvårdsverket använda sig av samma metod för tillsyn där det är ändamålsenligt och att de kostnader som det innebär för myndigheten att driva tillsyn bör vägas samman med att HaV har expertisen inom fiskeredskap.

Sammanfattningsvis, mot bakgrund av HaV:s ansvarsområde bedömer myndigheten att det finns goda synergieffekter med att HaV tilldelas tillsynsansvar och föreskriftsrätt enligt föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Myndigheten ges då möjlighet att arbeta även preventivt med frågor som berör fiskeredskapens utformning, producentansvarsmärkning och kontroll. Vid arbetet med ett producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast bedöms att det är nödvändigt att ansvarig myndighet har kunskap om fisket, användandet av fiskeredskap, fiskerinäringen, marint skräp och kännedom om producenter av fiskeredskap. Vid föreskriftsarbete gällande producentansvaret är det nödvändigt med god kontakt med berörda sektorer för att hantera till exempel frågor om utformning av redskap och anpassade avgifter. I dessa fall ges myndigheten möjlighet att påverka fiskeredskapens design och utformning så att redskapen inte förloras utan kommer tillbaka in i avfallsströmmarna. Dessa regleringar måste utformas i överensstämmelse med övriga tekniska regleringar gällande fiskeredskap och med kunskap och kompetens om fiskets bedrivande. HaV ges på så sätt möjlighet att påverka från en källa till hav-perspektiv med cirkulära flöden av fiskeredskap enligt FN:s agenda för hållbar utveckling, den så kallade Agenda 2030.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer HaV att det är ändamålsenligt att HaV handhar producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast som påverkar sjöar och hav. Om HaV tilldelas ett sådant ansvar behöver det införas en bestämmelse om detta i HaV:s instruktion, i likhet med de instruktioner som gäller för läkemedel och för Jordbruksverket om pant. Se mer om detta i författningskommentar avsnitt 3.2.6.

Tillsynsfrågor

Om HaV utses till ansvarig förvaltningsmyndighet för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, kommer arbetet innebära dels föreskriftsarbete, dels ansvar för tillsyn och tillståndsprövning i enlighet med föreslagen förordning. HaV bedömer att det är främst administrativ tillsyn som myndigheten kommer utöva över insamlingssystemens och producenternas uppfyllande av kraven i förordningen. Detta innefattar bland annat kontroll av årligen lämnade uppgifter till HaV i enlighet med

¹³ S. 18 a.a.

rapporteringskraven från kommissionen samt utvärdering av om informationskraven för medvetandehöjande åtgärder är uppfyllda. Den sistnämnda rapporteringen är producenterna skyldiga att ge in till HaV vart tredje år. Vid behov kommer HaV vitesförelägga för att få in uppgifter och är skyldig att påföra miljöstraffavgifter och i vissa fall åtalsanmäla producenter som inte uppfyller kraven i förordningen. Se överväganden gällande tillsynsfrågor i avsnitt 5.2.12 om HaV:s tillsynsansvar.

HaV behöver utreda vidare angående de kostnader för tillsynsavgifter som blir aktuella om HaV utses till ansvarig myndighet och som då bör införas i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Detta mot bakgrund av att det inte är möjligt att i dagsläget ange aktuellt antal producenter. Se mer om detta i konsekvensanalysen, avsnitt 6.5.4. HaV begär därför att få mer tid med att inkomma med dessa uppgifter.

1.3. Juridiska förutsättningar och avgränsning

I avsnitt 1.3.1-1.3.2 följer en genomgång av de artiklar i engångsplastdirektivet respektive avfallsdirektivet som är relevanta för ett utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Engångsplastdirektivets förhållande till mottagningsdirektivet behandlas i avsnitt 1.3.3. I avsnitt 1.3.4 nämns kortfattat EU-rättsliga krav gällande anmälan av tekniska föreskrifter. I avsnitt 1.3.5 anges de bestämmelser i nationell lagstiftning som är aktuella vid genomförande av system för utökat producentansvar och en översiktlig genomgång av hur kraven på fiskeredskap som innehåller plast i engångsplastdirektivet föreslås genomföras i nationell rätt.

1.3.1. Engångsplastdirektivet

Syfte och tillämpningsområde

Engångsplastdirektivets syfte som uttrycks i artikel 1, är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön, och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion.

I skälen till införande av direktivet konstateras bl.a. följande. Inom ramen för handlingsplanen för den cirkulära ekonomin som fastställdes i kommissionens meddelande av den 2 december 2015¹⁴ konstaterade kommissionen att den ständiga ökningen av mängden plastavfall och plastavfallsläckage i miljön, särskilt den marina miljön, måste åtgärdas för att kunna uppnå en cirkulär livscykel för plast. Den europeiska strategin för plast utgör ett steg i riktning mot skapandet av en cirkulär ekonomi där konstruktion och tillverkning av plast och plastprodukter sker med full respekt för behovet av återanvändning, reparation och materialåtervinning och där mer hållbara material utvecklas och främjas. Den avsevärda negativa inverkan på miljö, hälsa, och ekonomi som vissa plastprodukter medför gör att det krävs en särskild rättslig ram för att effektivt minska dessa negativa effekter. Vid beräkningar av antalet skräpföremål på stränderna har det fastställts att 80–85 procent av det marina skräpet i unionen består av plast. Av detta utgörs totalt 50 procent av plastprodukter för engångsbruk och 27 procent av fiskerelaterade föremål. En stor del av de fiskeredskap som släpps ut på marknaden samlas inte in för behandling. Plastprodukter för engångsbruk och fiskeredskap som innehåller plast är därför ett särskilt allvarligt problem i samband med marint skräp, som utgör ett stort hot mot de marina ekosystemen, den biologiska mångfalden och också mot människors hälsa. De har också en skadlig inverkan på verksamheter såsom turism, fiske och sjöfart.¹⁵ Marint skräp är ett globalt erkänt, gränsöverskridande

¹⁴ Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin. Fastställd i meddelande av den 16 januari 2018 med titeln En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi.

¹⁵ Skäl (5) i engångsplastdirektivet.

och växande problem. Att minska det marina skräpet är en viktig åtgärd för att uppnå FN:s mål 14 för hållbar utveckling: att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling. Unionen måste bidra till att förebygga och bekämpa marint skräp och ha ambitionen att vara en global förebild.¹⁶ En korrekt avfallshantering förblir avgörande för att förebygga alla typer av skräp, inbegripet marint skräp. EU:s befintliga lagstiftning är emellertid inte tillräckligt effektiv mot marint skräp och de nationella åtgärderna för att förebygga och minska marint skräp skiljer sig åt i fråga om omfattning och ambitionsnivå. Dessutom riskerar en del av dessa åtgärder (särskilt marknadsbegränsningar av plastprodukter för engångsbruk) att leda till handelshinder och att snedvrída konkurrensen i unionen.¹⁷ Av tillämpningsområdet angivet i artikel 2, följer att förutom de plastprodukter för engångsbruk som förtecknas i en bilaga till direktivet och produkter som är gjorda av oxo-nedbrytbar plast, omfattas fiskeredskap som innehåller plast av bestämmelserna i direktivet. Vad som utgör plast definieras i artikel 3.1 i engångsplastdirektivet. Eftersom HaV:s uppdrag är att utreda och lämna författningsförslag för att genomföra kraven för fiskeredskap som innehåller plast, avgränsas genomgången till sådana fiskeredskap.

Införande av system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

Införandet av utökat producentansvar motiveras i engångsplastdirektivet med följande. Eftersom det finns goda möjligheter att återvinna plastkomponenter i fiskeredskap, i enlighet med principen att förorenaren betalar, bör medlemsstaterna införa utökat producentansvar för fiskeredskap och delar av fiskeredskap som innehåller plast, i syfte att säkerställa separat insamling av uttjänta fiskeredskap och finansiering av en miljövänlig avfallshantering av sådana uttjänta fiskeredskap, särskilt materialåtervinning.¹⁸ I artikel 8 i engångsplastdirektivet finns bestämmelser om "utökat producentansvar". I artikel 8.8 anges att:

8. Medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar införs för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med artiklarna 8 och 8a i direktiv 2008/98/EG.

Med "system för utökat producentansvar" som medlemsstaterna ska säkerställa införandet av, förklaras i artikel 3.10 i engångsplastdirektivet att det är definitionen i artikel 3.21 i avfallsdirektivet som avses. Artikel 3.21 anger att med ett system för utökat producentansvar avses "en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel". Definitionen infördes i samband med revideringen av avfallsdirektivet (se avsnitt 1.3.2 nedan) och i skälen¹⁹ motiveras införandet med att det behöver klargöras vad som menas är en sådan uppsättning åtgärder, inklusive separat insamling, sortering och behandling. Denna skyldighet kan också innefatta organisationsansvar och ansvar att bidra till att avfall förebyggs och till produkters återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet. Med produktens producent²⁰ avses "varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter". Produkters producenter kan fullgöra skyldigheterna kopplade till systemet för utökat producentansvar enskilt eller kollektivt.²¹

Som anges ovan i artikel 8.8 ska systemet för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad införas i enlighet med artiklarna 8 och 8a i

¹⁶ Skäl (3) i engångsplastdirektivet.

¹⁷ Skäl (6) i engångsplastdirektivet.

¹⁸ Skäl (23) i engångsplastdirektivet.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall, skäl (14).

²⁰ Artikel 8.1 i avfallsdirektivet.

²¹ Skäl (14) i direktiv (EU) 2018/851.

avfallsdirektivet. I artikel 8 i avfallsdirektivet anges bestämmelser om *Utökat producentansvar* och artikel 8a behandlar *Allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar*. Se mer om detta nedan under avsnitt 1.3.2 om tillämpliga bestämmelser i avfallsdirektivet.

Artiklar som ska genomföras i nationell rätt

Om engångsplastdirektivet står i strid med avfallsdirektivet ska engångsplastdirektivet ha företräde (artikel 2.2 i engångsplastdirektivet). Det har därmed karaktären av *lex specialis* i förhållande till avfallsdirektivet. I synnerhet vad gäller åtgärder för bl.a. märkningskrav, produktkrav och utökat producentansvar, kompletterar engångsplastdirektivet avfallsdirektivet.²²

Nedan följer de artiklar i engångsplastdirektivet om införande av system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast som ska genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 31 december 2024.²³ Enligt artikel 13 ska dock första rapporteringsperioden av uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden, och uttjänta fiskeredskap som har samlats in i medlemsstaten varje år, vara kalenderåret 2022.²⁴

Artikel 8.5 Tydliga roller och ansvarsområden för aktörer

Artikel 8.6-8.7 - Behörigt ombud

Artikel 8.8-8.9 - Utökat producentansvar, lägsta insamlingsnivå för materialåtervinning, övervakande och rapportering av fiskeredskap, producenternas kostnadstäckning (för separat insamling, transport, behandling, medvetandehöjande åtgärder), förhållande till mottagningsdirektivet, fiskeredskapens cirkulära utformning

Artikel 8

Utökat producentansvar

[...]

5. Medlemsstaterna ska fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla berörda inblandade aktörer.
6. Varje medlemsstat ska ge tillverkare och som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium.
7. Varje medlemsstat ska säkerställa att en producent som är etablerad på dess territorium och som säljer [...] fiskeredskap som innehåller plast i en annan medlemsstat där denne inte är etablerad utser ett behörigt ombud i den andra medlemsstaten. Det behöriga ombudet ska vara den person som ansvarar för att fullgöra producentens skyldigheter enligt detta direktiv på den andra medlemsstatens territorium.
8. Medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar införs för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med artiklarna 8 och 8a i direktiv 2008/98/EG. Medlemsstater som har marina vatten enligt definitionen i artikel 3.1 i direktiv 2008/56/EG²⁵ ska fastställa en nationell årlig lägsta nivå för insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast för materialåtervinning. Medlemsstaterna ska övervaka fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på deras marknader samt insamlade uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 13.1 i detta direktiv med sikte på fastställandet av bindande kvantitativa unionsmål för insamling.

²² Skäl (10) i engångsplastdirektivet.

²³ Artikel 17 i engångsplastdirektivet.

²⁴ Artikel 13.1 d och tredje stycket i engångsplastdirektivet.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

9. När det gäller de system för utökat producentansvar som införs i enlighet med punkt 8 i denna artikel ska medlemsstaterna säkerställa att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska täcka kostnaderna för den separata insamlingen av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och som har lämnats in till lämpliga mottagningsanordningar i hamn i enlighet med direktiv (EU) 2019/883 eller till andra likvärdiga insamlingssystem som inte omfattas av det direktivet samt kostnaderna för efterföljande transport och behandling av avfallet. Producenterna ska också täcka kostnaderna för de medvetandehöjande åtgärder som avses i artikel 10 för fiskeredskap som innehåller plast.

De krav som fastställs i denna punkt ska komplettera de krav som är tillämpliga på avfall från fiskefartyg som ingår i unionslagstiftningen om mottagningsanordningar i hamn.

Utan att det påverkar tillämpningen av de tekniska åtgärder som anges i rådets förordning (EG) nr 850/98²⁶ ska kommissionen ålägga europeiska standardiseringsorganisationer att ta fram harmoniserade standarder avseende fiskeredskapens cirkulära utformning, i syfte att uppmuntra förberedelse för återanvändning och underlätta materialåtervinning av uttjänta redskap.

Artikel 10 - Medvetandehöjande åtgärder

Artikel 10

Medvetandehöjande åtgärder

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att informera konsumenterna och uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende för att uppnå en minskning av skräp från produkter som omfattas av detta direktiv samt vidta åtgärder för att informera [...] användare av fiskeredskap som innehåller plast om följande:

a) Tillgängligheten vad gäller återanvändbara alternativ, återanvändningssystem och avfallshanteringalternativ för [...] fiskeredskap som innehåller plast samt bästa praxis för sund avfallshandling som utförs i enlighet med artikel 13 i direktiv 2008/98/EG.

b) Inverkan på miljön, i synnerhet den marina miljön, genom nedskräpning och annat olämpligt bortskaffande av dessa plastprodukter för engångsbruk och fiskeredskap som innehåller plast.

Artikel 13 - Rapportering av utsläppta och uttjänta fiskeredskap som innehåller plast

Artikel 13

Informationssystem och rapportering

1. Medlemsstaterna ska för varje kalenderår rapportera följande till kommissionen:

[...]

d) Uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden, och om uttjänta fiskeredskap som har samlats in i medlemsstaten varje år.

Medlemsstaterna ska rapportera uppgifterna elektroniskt inom 18 månader från och med slutet av det rapporteringsår då uppgifterna samlades in. Uppgifterna ska rapporteras i det format som fastställts av kommissionen i enlighet med punkt 4 i denna artikel.

Den första rapporteringsperioden ska vara kalenderåret 2022, med undantag för punkt 1 e och f i första stycket, för vilka den första rapporteringsperioden ska vara kalenderåret 2023.

2. De uppgifter som rapporteras av medlemsstaterna i enlighet med denna artikel ska åtföljas av en kvalitetskontrollrapport.

Uppgifterna ska rapporteras i det format som fastställts av kommissionen i enlighet med punkt 4.

[...]

²⁶ Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer. Förordningen är upphävd och har ersatts med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

Artikel 14 – Sanktioner

Artikel 14

Sanktioner

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla dessa regler och åtgärder senast den 3 juli 2021 samt eventuella ändringar som berör dem.

Enligt artikel 11 i engångsplastdirektivet om samordning av åtgärder, ska varje medlemsstat säkerställa att de åtgärder som vidtas för att införliva och genomföra direktivet utgör en integrerad del av och är förenliga med dess program och åtgärder som fastställts i enlighet med artikel 13 i direktiv 2008/56/EG (havsmiljödirektivet) för de medlemsstater som har marina vatten, de åtgärdsprogram som fastställts i enlighet med artikel 11 i direktiv 2000/60/EG²⁷, de avfallsplaner och avfallsförebyggande program som fastställts i enlighet med artiklarna 28 och 29 (avfallsplaner och avfallsförebyggande program) i avfallsdirektivet samt de mottagnings- och hanteringsplaner för avfall som fastställts enligt mottagningsdirektivet. (Se mer om samordningsåtgärder gällande mottagningsdirektivet under 1.3.3).

1.3.2. Avfallsdirektivet

Som angetts ovan ska ett system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast införas i enlighet med artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet.²⁸ Här följer en genomgång av relevanta delar av avfallsdirektivet.

Syfte och övergång till en cirkulär ekonomi

I artikel 1 i avfallsdirektivet anges att direktivet fastställer åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska genereringen av avfall, de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning, vilka är av avgörande betydelse för övergången till en cirkulär ekonomi och för att garantera unionens konkurrenskraft på lång sikt. Av skälen till avfallsdirektivet²⁹ framgår bl.a. att avfallshanteringen i unionen bör förbättras och att ekonomin bör göras ”verkligt cirkulär”. För att göra ekonomin verkligt cirkulär är det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för hållbar produktion och konsumtion, genom att fokusera på produkters hela livscykel på ett sätt som bevarar resurser och sluter kretsloppet. En mer ändamålsenlig resursanvändning skulle också ge betydande nettobesparingar för unionens företag, myndigheter och konsumenter och samtidigt minska de sammanlagda årliga växthusgasutsläppen. De mål som fastställs i direktivet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall bör utökas så att de bättre återspeglar unionens ambition att övergå till en cirkulär ekonomi.³⁰

Artikel 8 och 8a - utökat producentansvar och minimikrav för dessa system

Som nämndes i avsnitt 1.3.1 presenterade kommissionen i december 2015 ett paket med syftet att främja en övergång till en mer cirkulär ekonomi. Paketet innehöll bland annat ett lagstiftningspaket med förslag på omfattande revideringar av sex direktiv på avfallsområdet, det så kallade avfallspaketet³¹, däribland

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

²⁸ Artikel 8.7 i engångsplastdirektivet.

²⁹ Skäl (1) i direktiv (EU) 2018/851.

³⁰ Skäl (3) i direktiv (EU) 2018/851.

³¹ Avfallspaketet trädde i kraft i juli 2018 och omfattar avfallsdirektivet, direktiv om förpackningar och förpackningsavfall, direktiv om deponering av avfall, direktiv om uttjänta fordon, direktiv om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer samt

avfallsdirektivet. Avfallspaketet medför att ett antal ändringar behövs i svenska lagar och författningar, ett revideringsarbete som miljödepartementet handhar. I avfallsdirektivet (genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall) reviderades i samband härmed artikel 8 om utökat producentansvar och artikel 8a, som anger allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar, infördes.

I artikel 8.1 första stycket 1 i avfallsdirektivet anges följande:

1. För att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att garantera att varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter (produktens producent) har utökat producentansvar. [...]

I artikel 8.1 tredje stycket anges att om sådana åtgärder omfattar införandet av system för utökat producentansvar ska de allmänna minimikraven i artikel 8a tillämpas. De allmänna minimikraven innebär harmoniserade minimikrav för alla producentansvar. Dessa krav, som bland annat handlar om kostnadstäckning och informationsskyldigheter gäller inte bara nya producentansvar, såsom för fiskeredskap som innehåller plast, utan även befintliga producentansvar.³²

I avfallsdirektivet motiveras införandet av de allmänna minimikraven med att system för utökat producentansvar utgör en väsentlig del av en effektiv avfallshantering, men att systemens effektivitet och resultat emellertid skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. Det är därför nödvändigt att fastställa minimikrav för driften av sådana system för utökat producentansvar och att klargöra att dessa krav också gäller för system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med andra unionslagstiftningsakter.³³ Vidare anges att syftet med de allmänna minimikraven är att minska kostnaderna och förbättra resultaten samt garantera lika villkor, även för små och medelstora företag samt e-handelsföretag, och undvika hinder för en väl fungerande inre marknad. Minimikraven syftar även till att bidra till att kostnader för uttjänade produkter inkluderas i produktpriserna och ge incitament för producenterna att, när de utformar sina produkter, i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning och reparation och förekomsten av farliga ämnen. Kraven bör framför allt förbättra styrningen av och insynen i systemen för utökat producentansvar.³⁴

Minimikraven för system för utökat producentansvar i artikel 8a som ska införas för bl.a. fiskeredskap som innehåller plast är följande:

Artikel 8a

Allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar

1. Om system för utökat producentansvar inrättas i enlighet med artikel 8.1, och även enligt andra unionslagstiftningsakter, ska medlemsstaterna
 - a) fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer, däribland produkters producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter och, i tillämpliga fall, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin,
 - b) fastställa avfallshanteringsmål, i linje med avfallshierarkin, i syfte att uppnå åtminstone de kvantitativa mål som är relevanta för det utökade producentansvarssystemet enligt detta direktiv samt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG, direktiv

direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter. <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/10/nya-eu-regler-om-avfall-gynnar-en-mer-cirkular-ekonomi>.

³² Alla befintliga svenska producentansvar ska senast den 5 januari 2023 ha setts över mot bakgrund av de nya reglerna enligt artikel 8a.7 i avfallsdirektivet.

³³ Se skäl (21) i direktiv (EU) 2018/851. Särskilt betonas Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG, 2006/66/EG och 2012/19/EU utöver de krav som redan fastställts där, om inget annat uttryckligen anges.

³⁴ Skäl (22) i direktiv (EU) 2018/851.

2000/53/EG, direktiv 2006/66/EG och direktiv 2012/19/EU, och fastställa andra kvantitativa och/eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar,

c) säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av produkters producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för tillämpningen av led b,

d) säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare som omfattas av de system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med artikel 8.1 informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att skapa incitament för avfallsinnehavarna att ta ansvar för att lämna sitt avfall till de system för separat insamling som finns tillgängliga, särskilt, när så är lämpligt, genom ekonomiska incitament eller föreskrifter.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning

a) har ett tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material utan att begränsa dessa områden till de där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt,

b) tillhandahåller tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning, inom de områden som anges i led a,

c) har de ekonomiska medel eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar,

d) inrättar ett lämpligt system för egenkontroll, i relevanta fall kompletterat med regelbundna oberoende kontroller för att bedöma

i) den ekonomiska förvaltningen, inklusive efterlevnaden av kraven i punkt 4 a och b,

ii) kvaliteten på de uppgifter som samlas in och rapporteras i enlighet med punkt 1 c i denna artikel, och kraven i förordning (EG) nr 1013/2006,

e) offentliggör information om uppnåendet av de avfallshanteringsmål som avses i punkt 1 b och, vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar, även information om

i) ägande och medlemskap,

ii) de ekonomiska bidrag som betalas av produkters producenter per såld enhet eller per ton av produkten som släpps ut på marknaden,

iii) förfarandet för val av aktörer för avfallshantering.

4. 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

a) täcker följande kostnader för de produkter som producenten släpper ut på den berörda medlemsstatens marknad:

– kostnader för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål samt kostnader som krävs för att uppfylla andra mål enligt punkt 1 b, med beaktande av intäkterna från återanvändning, från försäljning av returråvaror från dess produkter och från uttagna depositionsavgifter,

– kostnader för tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare i enlighet med punkt 2,

– kostnader för insamling och rapportering av uppgifter i enlighet med punkt 1 c,

Detta led ska inte tillämpas på system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med direktiv 2000/53/EG, 2006/66/EG eller 2012/19/EU.

b) vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar, när så är möjligt anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter, särskilt med hänsyn till deras hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen, varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas och en

anpassning göras utifrån kraven i relevant unionsrätt och dessutom, i förekommande fall, harmoniserade kriterier tas som utgångspunkt för att säkerställa en smidigt fungerande inre marknad, och

c) inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Sådana kostnader ska på ett transparent sätt fastställas mellan de berörda aktörerna.

[...]

5. Medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av efterlevnad i syfte att säkerställa att produkters producenter och organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, inklusive vid distansförsäljning, att de ekonomiska medlen används på ett korrekt sätt, och att alla aktörer som deltar i genomförandet av systemen för utökat producentansvar rapporterar tillförlitliga uppgifter.

Om det i en medlemsstat finns flera organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning, ska den berörda medlemsstaten utse minst ett organ utan privata intressen eller en myndighet som ska övervaka genomförandet av skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar.

Varje medlemsstat ska ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium.

Medlemsstaterna får, för övervakning och kontroll av att produktens producents skyldigheter med avseende på system för utökat producentansvar fullgörs, fastställa krav, exempelvis registrerings-, informations- och rapporteringskrav, som ska uppfyllas av en juridisk eller fysisk person som utses till behörigt ombud på dess territorium.

6. Medlemsstaterna ska säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällsorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning.

[...]

8. Tillhandahållandet av information till allmänheten enligt denna artikel ska inte påverka konfidentialiteten för kommersiellt känsliga uppgifter i överensstämmelse med relevant unionsrätt och nationell rätt.

Praktiskt genomförande av de allmänna minimikraven i artikel 8a inom unionen

Som nämnts tidigare innebär de allmänna minimikraven en harmonisering av alla producentansvar. För att detta ska kunna genomföras anges i avfallsdirektivets artikel 8.5 krav på att kommissionen ska organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de aktörer som deltar i utökade system för producentansvar om det praktiska genomförandet av de allmänna minimikrav som fastställs i artikel 8a. Detta omfattar bland annat informationsutbyte om bästa praxis för att säkerställa lämplig styrning, gränsöverskridande samarbete om system för utökat producentansvar och en smidigt fungerande inre marknad, om organisatoriska förhållanden och övervakning av organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning, om anpassningen av ekonomiska bidrag, om urvalet av aktörer för avfallshantering och om förebyggandet av nedskräpning. Kommissionen ska offentliggöra resultaten av detta informationsutbyte och får tillhandahålla riktlinjer om dessa och andra relevanta aspekter. Kommissionen ska i samråd med medlemsstaterna offentliggöra riktlinjer om gränsöverskridande samarbete om system för utökat producentansvar (artikel 8.5 andra stycket). Mot bakgrund av denna bestämmelse kan därmed Sverige emotse klargöranden från kommissionen på ett flertal områden.

1.3.3. Mottagningsdirektivet³⁵

Mottagningsdirektivet, ersattes³⁶ i april 2019 med ett nytt direktiv som inte har genomförts i nationell lagstiftning än. Direktivet ska vara införlivat senast den 28 juni 2021. Målsättningen med införandet av ett nytt direktiv³⁷, var bl.a. att minska marint avfall samtidigt som det regelmässiga ramverket skulle förenklas och de administrativa bördorna reduceras. För att minska mängden marint avfall från sjöfarten inkluderas även fiskefartyg och fritidsbåtar, dvs. alla havsgående fartyg³⁸.

Engångsplastdirektivet kompletterar mottagningsdirektivet

I engångsplastdirektivet anges att de krav som fastställs i artikel 8.9 ska komplettera de krav som är tillämpliga på avfall från fiskefartyg enligt unionslagstiftningen om mottagningsanordningar i hamn. De krav som anges i artikel 8.9 är följande. För de system för utökat producentansvar som införs i enlighet med artikel 8.8, ska medlemsstaterna säkerställa att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska täcka kostnaderna för den separata insamlingen av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och som har lämnats in till lämpliga mottagningsanordningar i hamn i enlighet med mottagningsdirektivet eller till andra likvärdiga insamlingssystem som inte omfattas av det direktivet samt kostnaderna för efterföljande transport och behandling av avfallet. I artikel 11 i engångsplastdirektivet anges vidare att varje medlemsstat ska säkerställa att de åtgärder som vidtas för att införliva och genomföra engångsplastdirektivet utgör en integrerad del av och är förenliga med bl.a. de mottagnings- och hanteringsplaner för avfall som fastställts enligt mottagningsdirektivet. I artikel 5.1 i mottagningsdirektivet (Planer för mottagande och hantering av avfall) anges att medlemsstaterna ska säkerställa att en lämplig plan för mottagande och hantering av avfall upprättas och har genomförts för varje hamn efter fortlöpande samråd med berörda parter. När lämpligt, ska samråd ske med organisationer som genomför skyldigheter inom utökat producentansvar.

Indirekta avgifter

I artikel 8.1 i mottagningsdirektivet (kostnadstäckningssystem), anges att medlemsstaterna ska säkerställa att kostnaderna för drift av mottagningsanordningar i hamn för mottagande och behandling av avfall från fartyg, förutom lastrester, täcks genom en avgift som tas ut från fartygen, en så kallad *indirekt avgift*. Med avfall från fartyg avses ”allt avfall, inbegripet lastrester, som uppstår under ett fartygs drift eller under lastning, lossning och rengöring, och som omfattas av tillämpningsområdet för bilagorna I, II, IV, V och VI till Marpolkonventionen, samt passivt uppfiskat avfall.³⁹ Med passivt uppfiskat avfall avses ”avfall som samlas i nät under fiskeinsatser”.⁴⁰ Kostnaderna inbegriper de komponenter som förtecknas i bilaga 4 till mottagningsdirektivet. Enligt artikel 8.2 i direktivet får kostnadstäckningssystemen inte utgöra ett incitament för fartyg att släppa ut sitt avfall till havs, och för detta ändamål ska fartyg betala en indirekt avgift, utan hänsyn till avlämning av avfall till en mottagningsanordning i hamn. Fiske- och fritidssektorerna är, med tanke på deras bidrag till uppkomsten av marint skräp, också föremål för den indirekta avgiften.⁴¹ I skälen till engångsplastdirektivet⁴² konstateras att systemet med indirekta avgifter som inrättas genom mottagningsdirektivet utgör ett system för att ta bort incitamentet för fartyg att dumpa sitt avfall till havs och garanterar rätten till inlämning, men att detta system emellertid bör kompletteras med ytterligare finansiella incitament

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester.

³⁷ Direktiv om mottagning av avfall från sjöfart. Fakta-PM om EU-förslag 2017/18:FPM53 KOM (2018) 33.

³⁸ Artikel 2.1. *fartyg*: alla typer av havsgående fartyg som används i den marina miljön, inbegripet fiskefartyg, fritidsbåtar, bärplansbåtar, svävare, undervattensfarkoster och flytande farkoster.

³⁹ Artikel 2.3 i mottagningsdirektivet.

⁴⁰ Artikel 2.4 i mottagningsdirektivet.

⁴¹ Skäl (30) i mottagningsdirektivet.

⁴² Skäl (23) i engångsplastdirektivet.

för fiskare att ta med sig sina uttjänta fiskeredskap tillbaka till hamn för att undvika en eventuell ökning av den indirekta avfallsavgiften, såsom system för utökad producentansvar.

I skäl 16 till mottagningsdirektivet anges att skyldigheter vid utökad producentansvar även gäller för hanteringen av fartygsavfall:

I avfallsdirektivet fastställs de viktigaste principerna för avfallshantering, inklusive principen om att *förorenaren betalar* och avfallshierarkin, som förespråkar återanvändning av avfall samt materialåtervinning framför andra former av återvinning och bortskaftande av avfall och kräver inrättande av system för separat insamling av avfall. Dessutom är begreppet utökad producentansvar en vägledande princip i unionens avfallsrätt, på grundval av vilken tillverkarna är ansvariga för sina produkters inverkan på miljön under produkternas hela livscykel. Dessa skyldigheter gäller även för hanteringen av avfall från fartyg.

I artikel 8.2 d) i mottagningsdirektivet anges att kostnader för passivt uppfiskat avfall ska täckas med intäkter från bl.a. system för avfallshantering.

För att undvika att kostnaderna för insamling och behandling av passivt uppfiskat avfall uteslutande bärs av hamnanvändare ska medlemsstaterna i förekommande fall täcka dessa kostnader med intäkterna från alternativa finansieringssystem, inbegripet från system för avfallshantering och från tillgänglig unionsfinansiering samt nationell och regional finansiering.

I bilaga 4 till mottagningsdirektivet förtecknas komponenterna för kostnader för den indirekta avgiften för mottagande och behandling av avfall från fartyg (enligt artikel 8.1), under rubriken ”Kostnadskategorier för och nettointäkter från drift och administration av mottagningsanordningar i hamn”. Under spalten ”Nettointäkter från system för avfallshantering och tillgänglig nationell/regional finansiering, inklusive de intäktsfaktorer som anges nedan.” anges bl.a. ekonomiska nettoförmåner som tillhandahålls av system för utökad producentansvar.

Med beaktande av ovanstående för att undvika att kostnaderna för insamling och behandling av passivt uppfiskat avfall uteslutande bärs av hamnanvändare ska medlemsstaterna i förekommande fall täcka dessa kostnader med intäkterna från alternativa finansieringssystem, varvid det kan bli aktuellt att inkludera producentledet för uttjänta fiskeredskap som innehåller plast. Hur en sådan finansiering bör gå tillväga är inte utrett. Se avsnitt 5.1.

Vad gäller separat insamling, anges i artikel 4. 2 d) i mottagningsdirektivet ett krav att mottagningsanordningarna i hamn möjliggör hantering av avfall från fartyg på ett miljömässigt hållbart sätt i enlighet med avfallsdirektivet och annan relevant unionsrätt och nationell rätt om avfall. Medlemsstaterna ska för att uppfylla detta säkerställa separat insamling för att underlätta återanvändning och materialåtervinning av avfall från fartyg i hamnar i enlighet med kraven i unionsrätten om avfall, särskilt gällande avfallsdirektivet, direktivet för batterier och WEEE-direktivet.⁴³ För att underlätta denna process får mottagningsanordningar i hamn samla in de separata avfallsfraktionerna i enlighet med de avfallskategorier som fastställs i Marpolkonventionen, med beaktande av riktlinjerna i denna konvention. Separat insamling av fiskeredskap som innehåller plast är ett krav enligt artikel 8.8 i engångsplastdirektivet.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE).

1.3.4. Anmälningsdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster finns krav på anmälan av en medlemsstats nationella tekniska föreskrifter till EU-kommissionen. I förevarande regeringsuppdrag anges att författningsförslagets förenlighet med EU-rätten ska redovisas, och vid behov ska tillräckligt underlag som behövs vid en anmälan lämnas. Se avsnitt 4 *Författningsförslagets överensstämmelse med EU-rätt*.

1.3.5. Nationell lagstiftning och genomförande av kraven i engångsplastdirektivet

15 kap. miljöbalken (1998:808)

15 kap. miljöbalken (1998:808) reglerar avfall. Avfallsdirektivet har bland annat genomförts genom bestämmelser i miljöbalken. I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hur avfall ska hanteras, framför allt i form av bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter på området, bland annat gällande avfallsinnehavares och producenters ansvar för avfallshanteringen.

Regeringen har med stöd av bemyndigande i miljöbalken meddelat flera förordningar på avfallsområdet, bland annat avfallsförordningen (2011:927). Det är i stora delar genom avfallsförordningen som avfallsdirektivet genomförs i svensk rätt. I förordningen finns bland annat bestämmelser om hur avfall ska hanteras och anmälningsplikt för viss hantering av avfall. En avfallshierarki har fastställts som prioriteringsordning för hur olika metoder för att behandla avfall bör användas i 15 kap. 10 § miljöbalken (implementering av artikel 4 i avfallsdirektivet). I bestämmelsen anges att den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det:

- 1) återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
- 2) materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
- 3) återvinns på annat sätt (som energiåtervinning) om det är lämpligare än 1 och 2, och
- 4) bortskaffning om det är lämpligare än 1–3.

Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.

I 15 kap. 6 § miljöbalken återfinns förklaringar av vad som i 15 kap. avses med återvinna avfall, förbereda avfall för återanvändning, materialåtervinna avfall, bortskaffa avfall och behandla avfall, som infördes genom prop. 2015/16:166. Med att återvinna avfall avses inte bara materialåtervinning utan all behandling där avfallet ersätter, eller förbereds för att ersätta, annat material som skulle ha använts för ett visst syfte på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna. I kravet att avfallsmaterialet ska komma till nytta som ersättning för annat material ligger att den övervägande delen av materialet ska förbrukas vid behandlingen, och att den övervägande delen av det material eller den energi som genereras kommer till användning (prop. 2015/16:166 s. 63). Vad gäller begreppet förbereda avfall för återanvändning, ska begreppet kontroll tolkas brett och innefatta t.ex. kontroll av skriftlig dokumentation för att avgöra om lagkrav för att använda ämnet eller föremålet är uppfyllda. Med att bortskaffa avfall avses bl.a. att förbränna avfall som inte sker med tillräckligt hög energieffektivitet. Även t.ex. lagring som sker i samband med bortskaffandet omfattas av att bortskaffa avfall. Med att behandla avfall avses att återvinna eller bortskaffa avfall, eller förberedelser för sådana åtgärder. I prop. 2019/20:156 Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet den 16 april 2020, i vilken författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020, anges i föreslagen 6 § vad som avses med uttrycken behandla avfall, återvinna avfall, förbereda avfall för återanvändning, materialåtervinna avfall, bortskaffa avfall och deponera avfall. 6 § genomför bl.a. artikel 3.14, 3.15, 3.16, 3.17 och 3.19 i

avfallsdirektivet. Den ändring som görs innebär att förklaringarna har samma betydelse i hela miljöbalken.⁴⁴

Utöver de regler som är specifika för avfall och dess hantering finns även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Vid hantering av avfall, liksom vid all annan verksamhet, måste alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, följa de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön.⁴⁵

Producentansvar 15 kap. 12 § miljöbalken

I 15 kap. 12 § miljöbalken regleras producentansvar och regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett *hälso- och miljömässigt godtagbart sätt*. Utgångspunkten är därmed att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett sådant sätt. I förarbeten till bestämmelsen har införandet av producentansvar motiverats med att ett lagstadgat ansvar för producenter att omhänderta avfallet av varor och förpackningar förmodas leda till en miljöanpassad varuproduktion. Ansvaret är kollektivt såtillvida att ingen enskild producent har ansvar för insamling av viss mängd eller andel av den totala insamlade mängden avfall. Regleringen bygger på förutsättningen att producenter för varje avfallsslag frivilligt sluter sig samman och gemensamt ombesörjer borttransport och återvinning.⁴⁶

Föreskrifter enligt 15 kap. 12 § miljöbalken om skyldighet för producenter för avfall får endast avse avfall från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter. Regeringen har meddelat föreskrifter om producentansvar med stöd av denna bestämmelse och dessa återfinns i producentansvarsförordningar. Sverige har idag producentansvar som gäller förpackningar, returpapper, däck, bilar, elutrustning (inklusive glödlampor och vissa belysningsarmaturer), batterier och läkemedel.

Avtal med kommunen 15 kap. 20 § miljöbalken

I 15 kap. 20 § miljöbalken regleras kommunens ansvar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. I prop. 2019/20:156 anges att uttrycket kommunalt avfall ska ersätta termen hushållsavfall i miljöbalken (s. 22). Med kommunalt avfall ska avses avfall från hushåll och avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Nedan används dock termen hushållsavfall. Varje kommun är ansvarig för det hushållsavfall som inte faller in under producentansvar enligt 15 kap. 12 § miljöbalken, och ska ha en renhållningsordning som består av avfallsplan och föreskrifter för avfallshantering som gäller för just den kommunen (15 kap. 41 § miljöbalken). Det avfall som kommunen ansvarar för får inte bortskaffas på annat sätt än genom kommunen. För att kommunerna ska kunna finansiera avfallsverksamheten via avgifter måste kommunfullmäktige anta en avfallstaxa med avgifter för de tjänster som ingår i det kommunala avfallsansvaret. Utgångspunkten är att avfallsavgifterna ska täcka kommunens hela kostnad för avfallshanteringen. Avfallstaxan fastställs med stöd av 27 kap. 4 § miljöbalken och innebär att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift (renhållningsavgift) ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, som utförs genom kommunens försorg. Avgiften betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen. Kommunerna har dock inte rätt att använda sig av avfallsavgiften för återanvändning, eftersom återanvändning inte är någon avfallshantering. Kommunerna är därmed huvudansvariga för hushållsavfall.

⁴⁴ Prop. 2019/20:156 s. 93.

⁴⁵ Bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för vissa verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251).

⁴⁶ Prop. 1992/93:180 s. 61 och 110.

I 15 kap. 21 § miljöbalken anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 §. Detta gäller i fråga om avfall som omfattas av producentansvar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 12 §, dvs. de förordningar som idag reglerar skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Avfall som omfattas av producentansvar enligt 15 kap. 12 §, bl.a. förpackningar, returpapper, batterier, elutrustning och läkemedel, samt från 31 december 2024, uttjänta fiskeredskap, är därmed undantagna från den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 20 § miljöbalken. Med ansvaret följer såväl rätten till avfallet som skyldigheten att hantera detta på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Om kommunen och producenter ingår avtal om till exempel, insamling av uttjänta fiskeredskap inom ramen för producentansvaret på en bemannad återvinningscentral, eller upplåtande av mark för uppställande av container för insamling, ligger en sådan överenskommelse utöver det kommunala ansvaret. Kommunen debiterar i sådana fall producenten den ersättning som avtalats och som ska ge full kostnadstäckning. I föreslagen förordning finns samrådskrav för insamlingssystemen och kommunerna, både inför ansökan om tillstånd (förberedande samråd) för ett insamlingssystem samt fortlöpande. Se 37 § och 60 §.

Genomförande av kraven i nationell rätt

Producentansvarsförordning

Ett EU-direktiv har som mål att harmonisera medlemsstaternas nationella lagstiftning på något område. Direktivet föreskriver vilket resultat som ska uppnås men lämnar åt dessa att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Mot bakgrund av hur befintliga producentansvar är utformade idag utifrån de bemyndiganden som finns i miljöbalken bedömer HaV att det är lämpligt att kraven i engångsplastdirektivet för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast införs i en regeringsförordning med stöd av bl.a. 15 kap. miljöbalken.

Engångsplastdirektivets krav som ska införas i förordningen gäller för fiskeredskap som innehåller plast och omfattar yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk. Engångsplastdirektivet, liksom avfallsdirektivet, är minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna får införa strängare regler i sin nationella lagstiftning. HaV föreslår att förordningen ska tillämpas på fiskeredskap som innehåller plast som används i både marint vatten och sötvatten, dvs. i vattenmiljön. En sådan tillämpning går utöver engångsplastdirektivets omfattning som enbart innefattar redskap som används i marina vatten. De bestämmelser som föreslås införas i förordningen för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast för att genomföra kraven i engångsplastdirektivet är i huvudsak följande. Bestämmelser om definition av producent och ombud, omfattningen av fiskeredskap som innehåller plast, insamlingsnivåer och återvinningsmål, producentens anmälan om tillgängliggörande av fiskeredskap på marknaden och uttjänta fiskeredskap om denne inte är ansluten till ett insamlingssystem, producentansvar för utformning och märkning av redskap, tillståndspliktiga insamlingssystem och deras årliga rapporteringskrav av uttjänta fiskeredskap samt HaV:s överföring av dessa uppgifter till Naturvårdsverket, informationskrav (medvetandehöjande åtgärder) för producenter, rutiner för systemens internkontroll, avgifter till insamlingssystem samt sanktioner. Flera av de bestämmelser som införs i förordningen är allmänt hållna och föreslås preciseras genom att HaV får meddela föreskrifter, dels genom verkställighetsföreskrifter, dels genom bemyndigande att föreskriva för specifika områden där detta befinns nödvändigt.

Övriga författningsförslag

Övriga författningsförslag utgörs av följdändringar på grund av införandet av ett producentansvarssystem för fiskeredskap som innehåller plast. Dessa utgörs av justeringar av befintliga bestämmelser eller införandet av nya.

Under förutsättning att HaV tilldelas tillsynsansvar för producentansvar för fiskeredskap bör en bestämmelse införas i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten om att myndigheten är ansvarig för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. I miljötillsynsförordningen (2011:13) krävs också mot denna bakgrund en bestämmelse om att HaV har tillsynsansvar för fiskeredskap som innehåller plast. I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken föreslås vidare två nya bestämmelser för att möjliggöra avgiftsuttag av insamlingssystem och producenter för HaV:s arbete med tillsyn av producenter och de tillståndspliktiga insamlingssystemen. För att HaV ska kunna ställa krav på tillståndspliktiga insamlingssystem i en ny förordning om producentansvar, krävs införandet av producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast i 15 kap. 15 § miljöbalken. I avfallsförordningen (2011:927) föreslås bestämmelser för den som innehar uttjänta fiskeredskap att sortera ut det och lämna till avfallshantering och att anmälningsplikt inte gäller för tillståndspliktiga system. För att kunna påföra miljöskatt vid utebliven rapportering från producenter och insamlingssystem till HaV föreslås också två nya bestämmelser i förordning om miljöskattavgifter (2012:259). I bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) krävs införandet av en bestämmelse om att uppgifter om utredning och tillståndsgivning enligt förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast och tillsyn enligt miljötillsynsförordningen omfattas av sekretess för enskildas affärs- eller driftförhållanden enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Författningsförslag och författningskommentarer till föreslagen producentansvarsförordning finns i avsnitt 2.1 och 3.1 och följdändringar i avsnitt 2.2 och 3.2. I avsnitt 5 *Bedömningar och förslag* finns ytterligare motivering till förslagen. I bilaga 1 återfinns en genomförandetabell för vilka delar i engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet som motsvaras av de nationella författningsförslagen.

1.4. Nulägesbeskrivning kring arbetet med fiskeredskap

Vid beräkningar av antalet skräpföremål på stränderna har det fastställts att 80–85 procent av det marina skräpet i unionen består av plast och av 27 procent består av fiskerelaterade föremål.⁴⁷ Detta har lett till frivilliga aktörer både inom fritidsfiske och yrkesfiske och att myndigheter engagerat sig i problemet.

Det antas att yrkesfisket i dagsläget tar hand om uttjänta fiskeredskap i större utsträckning än inom fritidsfisket, då det är mestadels trålfiske som bedrivs i Sverige och en trål som är dyrbar och kan kosta upp till 100 000 kronor är viktig att bärga.⁴⁸ Det är inte bara priset som är orsak till att det bärgas i större utsträckning inom yrkesfisket, yrkesfisket har även bra kontroll och bra utrustning för att lokalisera förlorade fiskeredskap samt vet var de fiskar.

Det finns idag inte dokumentation om vad fritidsfiskaren (inklusive sportfiskaren) gör med sitt fiskeredskap när det har blivit uttjänt. Havsmiljöinstitutet (HMI) gjorde en mindre enkätstudie på uppdrag av HaV, 262 personer svarade på enkäten, varav 247 fritidsfiskare, 6 yrkesfiskare samt 9

⁴⁷ Skäl 5 i engångsplastdirektivet.

⁴⁸ Muntlig källa: FF Norden, Sixten Söderberg.

försäljare av fiskeutrustning. Enkäten visar ingen statistiskt säkerställd fakta utan belyser mer en trend bland fritidsfiskare då cirka 95 procent av dem som svarade på enkäten faller in under den kategorin. Enkäten visade att fritidsfiskare sällan eller aldrig lämnade sina uttjänta fiskeredskap i återvinningskärl i hamn. Det vanligaste bland dem som svarade på enkäten var att de oftast sparade sina fiskeredskap och de aldrig frivilligt dumpade redskapen i vattenmiljön. Enkäten visar att de två vanligaste sätten att idag kassera sina redskap var genom att lämna redskapen till återvinningsstation (ÅVC) eller i blandsoporna, se figur 1.

	Återvinningskärl i hamnen.	Återvinningsstation	Blandsoporna	Dumpning i vattenmiljön (Frivilligt ej förlust av krokar osv).	Att sälja/ge vidare.	Jag sparar.
Aldrig	82 %	40 %	51 %	99 %	27 %	3 %
Sällan	15 %	35 %	27 %	1 %	54 %	14 %
Ofta	4 %	25 %	22 %	0 %	19 %	83 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Figur 1: Resultat från HMI mindre enkätstudie på uppdrag av HaV under 2019 på frågan var eller hur man slänger sina uttjänta fiskeredskap. Enkäten visar ingen statistiskt säkerställd fakta utan mer belyser en trend bland fritidsfiskare då cirka 95 procent av dem som svarade på enkäten faller in under den kategorin.

Enkätstudien visade även att fritidsfiskaren är mer rädd om sitt fiskeredskap med ett högt inköpspris gentemot ett fiskeredskap som var billigt vid inköp. En dyr vara har oftast ett högre andrahandsvärde och kan på så sätt återanvändas i större grad. Dyrare varor brukar oftast även vara synonymt med bättre kvalitet som gör att dess livslängd är längre ett billigt fiskeredskap.

1.4.1. Försäljning av fiskeredskap

Det är idag en tydlig skillnad mellan försäljning av fiskeredskap till yrkesfisket och fritidsfisket.

Försäljning av fiskeredskap till yrkesfisket⁴⁹

Fiskeredskap till yrkesfisket säljs av redskapstillverkare i Sverige, Danmark och Norge eller ett fåtal importörer.⁵⁰ Fiskeredskap för yrkesfiske som säljs i Sverige kommer huvudsakligen från Göteborgsområdet, Träslövsläge (Varberg) och Smögen vilka tillverkar ett 50-tal trålar per år. DSF Donsö arbetar med skeppsfournering⁵¹ där fiskeredskap, rep och tampar är en del av deras produktion. Många fiskeredskap för yrkesfiske inhandlas i Danmark.

Försäljning av fiskeredskap till fritidsfisket

Försäljning av redskap till fritidsfiske förekommer via många kanaler som till exempel stora kedjor som till exempel Biltema, Jula, större varuhus, skeppshandel, sportfiskehandel, internethandel med flera. Vissa företag som till exempel Carapax säljer både till yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk.

1.4.2. Dagens insamling av fiskeredskap

Idag bedrivs insamling av fiskeredskap endast i projektform. I projektform har insamling skett genom att samla in förlorade fiskeredskap från havet, så kallade städinsatser i vattenmiljön.

Det har skett genom:

⁴⁹ Muntlig källa: FF Norden Sixten Söderberg.

⁵⁰ Muntlig källa: FF Norden Sixten Söderberg.

⁵¹ Leveranser av utrustning till sjöfart.

- draggning eller dykning efter fiskeredskap på havsbotten,
- sanering av sjunkna fartyg från fiskeredskap,
- att fiskerelaterat skräp samlas även in i samband med strandstädningar.

Tidigare har projekten enbart riktat sig till att samla in fiskeredskap som har övergivits eller förlorats men HaV finansierar under 2020 ett projekt för att samla in fiskeredskap som är uttjänta, det vill säga redskap som inte har övergivits eller förlorats.

De projekt som har bedrivit insamling av fiskeredskap har varit följande:⁵²

- Att lokalisera och samla in spökgarn ingår i Åtgärdsprogram för God havsmiljö 2020.⁵³
- 2016 startade MARELITT Baltic, ett EU-finansierat projekt med syfte att kartlägga problematiken och minska antalet förlorade fiskeredskap i Östersjön. Projektet har finansierats av Östersjöprogrammet 2014-2020 och pågick mellan 2016-2018 med delfinansiering av Havs- och vattenmyndigheten. Projektet har, utöver att kartlägga problematiken, städade bort spökgarn i utvalda problemområden med hjälp av draggning från båtar eller dykningar på vrak. Inom projektet har det också utvecklats möjligheter till mottagning och återvinning av spökgarn i hamnar samt andra förebyggande åtgärder. Projektet har resulterat i en handbok med information om hur man kan hantera spökgarn, *the Baltic Sea Blue Print*.
- Trelleborgs kommun och Region Skåne tillsammans utvecklade ett verktyg för att rapportera in upptäckter av spökgarn samt utförda städsinsatser som exempelvis draggningar. I verktyget kan den som hittat ett fiskeredskap skriva in det förlorade redskapets koordinater. Verktyget är riktat till fritidsfiskare/allmänheten.⁵⁴
- Håll havet rent är ett miljöprojekt som Smögens fiskauktion tog initiativ till. Projektet ska ge yrkesfiskare möjlighet att på ett enkelt och smidigt sätt göra sig av med och sortera marint skräp som har fastnat i trål och fiskeredskap. Även kasserade fiskeredskap såsom trålar, nät och tampar ska tas emot.⁵⁵ Idag drivs projektet av FF Norden ideellt utan stöd från HaV då detta annars skulle kunna ses som statsstöd.
- Projektet 8 fjordar⁵⁶ testade under 2015 en metod för att enkelt upptäcka borttappade nät. Ett trettiotal förlorade tinor och några fiskenät har hittats med hjälp av ett fiskeredskap som kallas trollhoppa. Det liknar ett ankar med spetsar som dras fram över bottenarna.
- Håll Sverige Rent har med medel från Havs- och fiskerifonden genomfört rensningar av spökgarn från bottenar och vrak i Sverige. De spökgarn som hittats vid draggningsinsatserna på botten har ofta varit äldre än 15 år, medan näten som bärgats från vrak ofta varit lite yngre.
- Den nya LOVA⁵⁷-förordningen från 2018 ger möjlighet det att söka, i vissa fall upp till 90 procent, i statliga bidrag för omhändertagande av förlorade fiskeredskap.

⁵² Se Havs- och vattenmyndigheten, 2019c.

⁵³ Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att resurser avsätts och att rätt aktörer integreras i arbetet med att främja en effektiv och hållbar insamling och mottagning av förlorade fiskeredskap, samt förebygga förlusten av nya.

⁵⁴ Detta verktyg, GhostGuard, har Havs- och vattenmyndigheten övertagit förvaltningen av och arbetar nu med vidareutveckling för att kunna lansera det inom kort.

⁵⁵ Projektet får stöd från HaV.

⁵⁶ 8-fjordar ett samarbete mellan kommunerna Uddevalla, Stenungssund, Orust, Tjörn och Kungälv. Politiker, tjänstemän och organisationer samarbetar i delprojekt, bland annat tillsammans med Göteborgs Universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU.

⁵⁷ Lokala vattenvårdsprojekt. Lokala åtgärder för bättre havs- och vattenmiljö kan få stöd genom LOVA-bidrag. Bidraget kan sökas hos länsstyrelsen och går framför allt till kommuner, föreningar och andra sammanslutningar.

- Genom Jordbruksverkets Havs- och fiskeriprogram går det att söka pengar för projekt som syftar till att hålla haven rena från förlorade fiskeredskap och marint skräp. Det går att få bidrag till bland annat dragning, informationskampanjer och inköp av redskap för att samla in spökgarn och annat marint skräp.

1.4.2.1. *Existerande system som skulle kunna användas till att samla in fiskeredskap*

System som skulle kunna användas för att samla in fiskeredskap idag är:

- Kommunala återvinningscentraler (ÅVC) som ett lämpligt insamlingsystem för fritidsfisket.
- Nätverket för insamling och återvinning av fritidsbåtar, batretur.se. Systemet är idag inte självförsörjande utan finansieras till stor del av HaV genom skrotningskampanj för fritidsbåtar (Havs- och vattenmyndigheten, 2020).
- Nätverket för insamling och uttjänta fiskeredskap, Fiskereturen. Från 2020 är HaV med och finansierar Fiskereturen, insamlingsystem för fiskeredskap. Systemet är idag inte självförsörjande utan finansieras till stor del av HaV.

Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänta fiskeredskap på ÅVC eller förfogande över mark för uppställning av container, är en avtalsfråga mellan parterna, se avsnitt 1.3.5 om avtal med kommunen. Fördelar för producenterna med att ingå avtal med de kommunala ÅVC är logistikfördelar i insamlingsledet och tillgänglighet för konsumenten.

För att undvika allt för höga insamlingskostnader i glesbygd eller små fiskehamnar med få utövare kan fiskeredskap från insjöfiske och vattenbruk även med fördel samlas in vid ÅVC, om redskapen inte är allt för skrymmande som till exempel en trål.

1.4.3. **Återvinning och återbruk av fiskeredskap**

Insamlade fiskeredskap, huvudsakligen från yrkesfisket på västkusten, skickas idag oftast till Sotenäs marina återvinningscentral. På återvinningscentralen sker en försortering, redskapen sorteras i 7-8 olika fraktioner för att sedan återvinnas eller återbrukas.

För att återvinnas skickas plastfraktionerna av uttjänta fiskeredskapen vidare huvudsakligen till Plastix i Danmark. Plastix är idag den mest specialiserade och avancerade anläggningen i Europa för fiskeredskap. Ett problem är att fiskeredskapen måste vara rena från biologiskt material för att kunna återvinnas genom företag som Plastix. Uttjänta fiskeredskap passar för denna process men det gör inte redskap som legat i vatten och har biologisk påväxt. Insamlade fiskeredskap med biologisk påväxt skickas idag till förbränning. På Sotenäs marina ÅVC, försöker de hitta användningsområden där plasten får ett högre värde. Återanvändning förekommer idag i begränsad omfattning.

I Miljödepartementets promemoria⁵⁸ föreslås en ny ändring i 15 kap. 15 § avfallsförordningen (2011:927) som handlar om *Behandling av separat insamlat avfall*. Paragrafen anger att avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas inte får förbrännas. Detta gäller dock inte avfall som producerats vid behandling av separat insamlat avfall, om förbränning är den lämpligaste behandlingen enligt 15 kap. 10 § miljöbalken. HaV konstaterar att vid återvinning av uttjänta fiskeredskap kan problem uppstå både vid insamling och i återvinningsdelen vid hantering av redskap med påväxt. Detta beror på att sådant material inte går att återvinna innan det rensats och tvättats och att det luktar illa. Det finns krav på att avfall från fiskeredskap måste behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. HaV tolkar förslaget till ny 15 i § avfallsförordningen som att ovan angivna

⁵⁸ Promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R oktober 2019, s. 34 och 110.

material omfattas av undantaget för avfall som producerats vid behandling av separat insamlat avfall och att det därmed får förbrännas om det är den lämpligaste behandlingen enligt 15 kap. 10 § miljöbalken.

Återbruk förekommer inte i stor skala i Sverige idag, annat än i utvecklingsprojekt som till exempel inom projektet *Miljöfarliga vrak* där en 10-15 ton snörpvad har bärgats från vraket Thetis (Havs- och vattenmyndigheten, 2019b). Bärgning av spökredskap en liten del i detta projekt och har inte fokus på återbruk. FF Norden och Sotenäs arbetar även i liten skala med återbruk. Problem idag är att kvaliteten/sammansättningen/blandningen på återvunnet material är dålig eller ojämn och dessutom är de tillgängliga kvantiteterna små och flödet av material är ojämnt.

1.4.3.1. Existerande system som skulle kunna användas till att återvinna och återanvända fiskeredskap

Som anges i avsnitt 1.3.5 fastställs en avfallshierarki i 15 kap. 10 § miljöbalken som prioritetsordning för hur olika metoder för att behandla avfall bör användas och hur den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat ska gå tillväga.

System som skulle kunna användas för att återvinna och återanvända fiskeredskap är:

- Sotenäs marina återvinningscentral till försortering och återbruk
- Stena Recycling, Skrotfrag med flera för att materialåtervinna fiskeredskap från fritidsfiske
- Plastix för materialåtervinning från yrkesfiskets redskap
- Plastkretsens nya anläggning i Motala, från yrkesfisket
- Större förbränningsanläggningar för energiåtervinning

Nackdel med att använda Plastix är att transportkostnader blir stora men även att det finns regler om att exportera avfall som kan försvåra arbetet. Mer om återvinningsmöjligheter för yrkes- och fritidsfisket finns i bilaga 2.

1.4.4. Finansiering av dagens insamling och återvinning av uttjänta och förlorade fiskeredskap

HaV är ansvarig myndighet för att genomföra alla delar som krävs enligt EU:s marina strategi, havsmiljödirektivet⁵⁹. Havsmiljödirektivet genomförs enligt havsmiljöförordningen där HaV beslutar om ett åtgärdsprogram för Nordsjön respektive Östersjön. Programmet ska innefatta de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön i HVMFS 2012:18. Åtgärdsprogram God Havsmiljö 2020 innehåller en åtgärd som riktar sig mot fiskeredskap:

- ÅPH 19-främja en effektiv och hållbar insamling och mottagning av förlorade fiskeredskap, samt förebygga nya förluster

HaV adresserar även frågan genom även arbeta med lokala vattenvårdsprojekt, LOVA, där lokala åtgärder för bättre havs- och vattenmiljö exempelvis omhändertagande av förlorade fiskeredskap (spökgarn) kan få stöd genom LOVA-bidrag. Bidraget kan sökas hos länsstyrelsen och går framför allt till kommuner, föreningar och andra sammanslutningar. HaV får meddela närmare föreskrifter om stödberättigande åtgärder och vad som krävs av en ansökan men det är länsstyrelsen som beslutar om att ge stöd.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

Jordbruksverket ansvarar för Havs- och fiskeriprogrammet. Programmet ska bidra till tre av tio mål i EU2020-strategi och ett av dess mål är att skydda miljön och främja en hållbar användning av resurser och främja sysselsättning. Myndigheter, kommuner, regioner, universitet, högskolor, vetenskapliga institut, rådgivande nämnder, yrkesfiskare och yrkesfiskeorganisationer kan få stöd för att;

- samla in förlorade fiskeredskap ur hav, insamlingen måste utföras av yrkesfiskare
- köpa in och installera utrustning ombord för insamling och lagring av avfall
- köpa in och installera utrustning för lagring och återvinning av avfall vid anläggningar i fiskehamnar
- inrätta ett avfallsinsamlingssystem för fiskare som samlar in skräp
- olika informationsinsatser för att uppmuntra fiskare och andra berörda att delta i projekt för att samla in förlorade fiskeredskap
- hålla utbildningar för fiskare och hamnanställda
- stöd för redskapsutveckling, där hänsyn till materialval och eventuella effekter av spökfiske kan hanteras inom projekten
- finansiera projekt som utvecklar teknik för ökad spårbarhet av förlorade fiskeredskap (förbättrad lokalisering och insamling)

Programmet bidrar till unionsprioritering 1b, om främjande av ett miljömässigt hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske genom skydd och återställande av den biologiska mångfalden i vattenmiljöer och de akvatiska ekosystemen (Jordbruksverket, 2019).

Jordbruksverket planerar nu för nästa programperiod.

Transportstyrelsens uppdrag är att reglera och kontrollera infrastrukturen i svenska farvatten med hänsyn till säkerhet, tillgänglighet, miljö och hälsa (Transportstyrelsen, 2014). Fiskehamnar ska ta emot fartygsgenererat avfall och lastrester från de fartyg som har behov av att lämna. I benämningen fartygsgenererat avfall ingår bland annat kasserad fiskeutrustning och det innefattar även sådant avfall som fiskebåtar får upp som bifångst. Bifångst är bland annat gamla nät eller "spökgarn", vajer, rep, bojar, med mera. Avfallsmottagningen ska ingå i hamnavgiften och hamnen får inte ta specifikt betalt för att ta emot avfall. Om hamnen inte tar ut någon hamnavgift så säger föreskriften att det är fastighetsägarens ansvar att se till att det finns mottagningsanordningar, inte heller fastighetsägaren får ta ut någon specifik avgift för avfallsmottagning. Den som ansvarar för en mottagningsanordning i en fiskehamn ska informera fartygen som använder hamnen om hur mottagning av avfall sker och vilka mottagningsanordningar som finns. Informationen ska innehålla en karta eller skiss som visar var hamnens mottagningsanordningar finns, en förteckning över de avfallslag som normalt tas emot i hamnen och en beskrivning av avlämningsförfarandet.

1.4.5. Olika typer av rapportering av fiskeredskap som sker idag

Den rapportering som sker idag gällande fiskeredskap är:

- Rapportering som Jordbruksverket gjort gällande slutrapportering av havs- och fiskeriprogrammet.
- Rapportering av LOVA-projekt där bidrag lämnats för omhändertagande av förlorade fiskeredskap (spökgarn).
- HaV:s rapporteringssystem för yrkesfisket möjliggör rapportering av antal redskap som används på enskilda fiskeresor. Rapporteringen visar inte hur många redskap fartygen har tillgång till.
- Trelleborgs kommun och Region Skåne har tillsammans utvecklat ett verktyg för att rapportera in upptäckter av spökgarn samt utförda städinsatser som exempelvis dragningar kallat GhostGuard. I verktyget kan den som hittat ett fiskeredskap skriva in det förlorade redskapets koordinater. Verktyget är riktat till fritidsfiskare/allmänheten. Detta verktyg har HaV övertagit

förvaltningen av och arbetar nu med vidareutveckling för att kunna lansera det inom kort (Havs- och vattenmyndigheten, 2019c).

- Artikel 48 i EU:s kontrollförordning⁶⁰ med krav på inrapportering av förlorade fiskeredskap om redskapet inte kunnat bärgas.

1.4.6. Återvinningsystem

Återvinning börjar alltid med insamling. Utvecklingen av ett producentansvar bör därför sträva mot återanvändning och återvinning i så stor omfattning som möjligt. Erfarenheter som framkommit i FF Nordens⁶¹ arbete med försortering är att för fiskeredskap från yrkesfisket finns det stora möjligheter till återanvändning.

Försortering av fiskeredskap innebär att de delar redskapet, så långt som möjligt i olika material eller olika funktionella delar. De funktionella delar som kan återanvändas erbjuds till yrkesfiskare till ett rabatterat pris jämfört med att använda nytt material i till exempel en trål. Mer information om befintliga återvinningsystem inom Europa, se bilaga 2.

1.4.7. Producentansvar för fiskeredskap utanför Sverige⁶²

Ett av de ledande länderna när det kommer till återvinning av uttjänta fiskeredskap är Island. På Island har ett frivilligt producentansvar bland yrkesfiskare lett till att material motsvarande omkring 85 procent (Sverrisson, 2017) av de inköpta fiskeredskapen samlas in. Utöver att en stor del av materialet omhändertaras så återvinns upp till 70 procent av materialet. Systemet organiseras av den isländska återvinningsfonden⁶³ och finansieras via producenter och importörer. Det isländska systemet visar att ett producentansvar för fiskeredskap väsentligt kan höja andelen återvunna redskap (EU-kommissionen, 2018b).

Ett annat land som ligger långt fram när det gäller återvinning av fiskeredskap är Norge (EU-kommissionen, 2018b). En viktig förklaring till det är sannolikt det norska företaget Nofir, som samlar in och återvinner redskap från såväl yrkesfiskare som fiskodlingar. Företaget återvinner redskapen i Litauen och Turkiet där materialet blir till bland annat nya kläder (Nofir, u.å.a). Företaget är grundat av en redskapsproducent och ett avfallshanteringsbolag och bygger på ett frivilligt omhändertagande av gamla redskap (Nofir, u.å.b). Det finns dock inte en riksomfattande och heltäckande motsvarighet som på Island. Det norska Miljødirektoratet har tagit initiativ och tagit fram underlag för ett framtida lagstiftat producentansvar i Norge⁶⁴. Mer information om befintliga producentansvar inom Europa, se bilaga 3.

⁶⁰ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁶¹ Fiskareföreningen Norden håller i projektet *Håll Havet Rent*. Projektet syftar till att, med hjälp av yrkesfisket i Bohuslän och ett flertal andra aktörer, återvinna kasserade fiskeredskap, samt annan oljebaserad plast ur havet.

⁶² Texten under rubriken Omvärldsbevakning producentansvar är direkt tagen från Andersson och Eggert 2019, s. 15-17

⁶³ På engelska: Icelandic Recycling Fund, på isländska: Úrvinnslusjóður.

⁶⁴ Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen. Projekt, MDIR – 1310. 31 Januari 2018.

2. Del B – Författningsförslag

2.1. Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

1 § Syftet med denna förordning är att

1. främja åtgärder som ska förebygga och minska mängden marint skräp och övrig nedskräpning av vattenmiljön från fiskeredskap som innehåller plast och därigenom minska dessa produkters inverkan på miljön och på människors hälsa,
2. bidra till att bevara och nyttja vattenmiljön och dess resurser på ett hållbart sätt,
3. producenterna av fiskeredskap som innehåller plast ska ta ansvar för de problem som dessa orsakar och tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla uttjänta fiskeredskap,
4. skapa finansiella incitament för insamling av uttjänta fiskeredskap,
5. förebygga nedskräpning av vattenmiljön genom att underlätta för användare av fiskeredskap som innehåller plast att lämna ifrån sig dessa när de är uttjänta, samt genom att informera användare om problemen med nedskräpning och möjligheter till bortskaffning,
6. främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion, och
7. nå nivåer för insamling och målen för återvinning i förordningen.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 31-32 §§ och 53 §,
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 28-30 §§, 54 § och 59-60 §§,
- 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 19-22 §§, 24-26 §§ och 31 §,
- 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 33-34 §§, 37-38 §§, 40-41 §§, 46 §, 53 § och 60-61 §§,
- 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 60 §,
- 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 53 §,
- 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 19 §, 22 §, 23-26 §§, 28-31 §§, 53 §, 58-59 §§, 65 § och 67 §,
- 8 kap. 3 § regeringsformen i fråga om 67 §,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 70 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 § Bestämmelser om skyldigheter för den som innehar avfall finns i 15 kap. 11, 26 och 27 §§ miljöbalken samt i 14, 46, 48 §§ avfallsförordningen (2011:927).

Uttryck i förordningen

4 § Ord och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

5 § Med fiskeredskap avses i denna förordning: föremål eller redskap som används inom fiske eller vattenbruk för att lokalisera, fånga eller föda upp marina och limniska biologiska resurser eller som flyter

på havsytan och används i syfte att dra till sig och fånga eller föda upp sådana marina och limniska biologiska resurser.

6 § I denna förordning avses med

insamling: insamling enligt definitionen i artikel 3.10 i direktiv 2008/98/EG,

samla in separat: detsamma som i 5 §⁶⁵ avfallsförordningen (2011:927),

insamlingssystem: system som en producent upprätthåller eller är ansluten till och där uttjänta fiskeredskap kan lämnas.

7 § Med plast avses i denna förordning ett material bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg.

8 § Med uttjänta fiskeredskap avses i denna förordning alla fiskeredskap som omfattas av definitionen av avfall i artikel 3.1 i direktiv 2008/98/EG inbegripet alla separata komponenter, ämnen eller material som var en del av eller var fästa vid ett sådant fiskeredskap när detta kasserades, inbegripet om det övergavs eller förlorades.

9 § I denna förordning avses med att

vara etablerad: att ha hemvist eller säte i ett land och bedriva en yrkesmässig verksamhet där,

tillhandahållande av ett fiskeredskap på den svenska marknaden: varje leverans av ett fiskeredskap för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i en medlemsstat i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis,

släppa ut fiskeredskap på den svenska marknaden: det första tillhandahållandet av ett fiskeredskap på marknaden i Sverige,

göra ett fiskeredskap tillgängligt: att yrkesmässigt tillhandahålla ett fiskeredskap för vidare distribution eller användning, om tillhandahållandet inte enbart avser att transportera utrustningen för någon annans räkning,

sälja genom distansavtal: att yrkesmässigt ingå avtal om försäljning genom kommunikation som uteslutande sker på distans,

distansavtal: innebär försäljning enligt definitionen i artikel 2.7 i direktiv 2011/83/EU.

10 § Med producent avses i denna förordning fysisk eller juridisk person som

a) är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt:

1. oavsett försäljningsmetod, inbegripet distansavtal, säljer, tillverkar eller importerar fiskeredskap som innehåller plast och släpper ut fiskeredskap som innehåller plast på den svenska marknaden.
2. genom distansavtal säljer till privata hushåll eller till andra användare än privata hushåll i en annan medlemsstat eller i ett tredje land.

b) är etablerad i annan medlemsstat eller i tredje land, och som yrkesmässigt:

⁶⁵ Enligt miljödepartementets förslag till ny 5 § avfallsförordningen (2011:13), se författningskommentar.

- 2 genom distansavtal säljer till privata hushåll eller till andra användare än privata hushåll i Sverige.

Med producent enligt första stycket avses inte personer som bedriver fiskeverksamhet enligt definitionen i artikel 4.28 i förordning (EU) nr 1380/2013.

11 § Med ombud avses i denna förordning den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt denna förordning.

12 § I denna förordning avses med

Direktiv 2019/904 EU: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljö,

Direktiv 2019/883: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg,

Direktiv 2011/83/EU: Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter,

Direktiv 2008/98/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv,

Förordning (EU) 2019/1241: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder,

Förordning (EU) nr 1380/2013: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken,

Förordning (EG) nr 1907/2006: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet,

Förordning (EG) nr 1013/2006: Europaparlamentets och rådets förordning 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) nr 255/2013.

Tillämpningsområde

13 § Denna förordning gäller för fiskeredskap som innehåller plast.

14 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om de fiskeredskap som avses i 13 §.

Återvinningsmål

15 § Havs- och vattenmyndigheten ska ange mål för återvinning av uttjänta fiskeredskap.

16 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om de mål för återvinning som avses i 15 §.

Insamlingsnivå

17 § Havs- och vattenmyndigheten ska årligen ange en lägsta nivå för insamling av uttjänta fiskeredskap för materialåtervinning.

18 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om de nivåer för insamling som avses i 17 §.

Ombud i ett annat EU-land

19 § En producent som är etablerad i Sverige ska, i det land dit fiskeredskap som innehåller plast säljs, utse ett ombud som ska ha ansvar att fullgöra de skyldigheter som producenten har enligt de nationella bestämmelser som genomför direktiv 2019/904/EU i det landet.

Ombud i Sverige

20 § Den producent som inte är etablerad i Sverige men är etablerad i ett annat EU-land och enligt bestämmelser som genomför direktiv 2019/904/EU i det landet ska fullgöra ett sådant producentansvar som avses i direktivet, får utse ett ombud här.

21 § Den producent som inte är etablerad i Sverige men är etablerad i ett tredje land får utse ett ombud här.

22 § Ett ombud som har utsetts enligt 20 eller 21 §§, ska i fråga om fiskeredskap som innehåller plast som omfattas av anmälan enligt 24 § i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i 30-31, 54, 58-59 §§.

Anmälan om tillgängliggörande

23 § Den som i egenskap av producent gör fiskeredskap som innehåller plast tillgängligt på den svenska marknaden ska anmäla detta till Havs- och vattenmyndigheten.

24 § Ett ombud som har utsetts enligt 20 eller 21 §§ ska, innan ombudets huvudman gör fiskeredskap som innehåller plast tillgängligt på den svenska marknaden, anmäla detta till Havs- och vattenmyndigheten.

25 § En anmälan enligt 23 § och 24 § ska innehålla

1. producentens och i förekommande fall, ombudets, namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer samt, om det är en anmälan enligt 24 §, producentens namn, kontaktuppgifter och europeiska skatteregistreringsnummer,
2. uppgift om vilken kategori fiskeredskapet ingår i,
3. uppgift om hur fiskeredskapet kommer att göras tillgängligt på den svenska marknaden, och
4. uppgift om hur producenten och i förekommande fall, ombudet, ska uppfylla de skyldigheter som följer av 30-31, 54, 58-59 §§.

Den som gör anmälan ska intyga att uppgifterna är riktiga.

26 § En producent eller ett ombud som har gjort en anmälan enligt 23 § eller 24 § ska underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats enligt 25 § och förändringarna har betydelse för anmälans syfte.

27 § Havs- och vattenmyndigheten ska

1. se till att det är möjligt att göra en anmälan enligt 23 § eller 24 § via internet, och
2. på sin webbplats länka till de webbplatser i andra EU-länder där producenter och ombud enligt 19 § kan anmäla sig eller få information om hur de kan anmäla sig.

Producentansvar för utformning av fiskeredskap

28 § En producent som tillverkar och utformar fiskeredskap som innehåller plast eller en producent som ska göra ett redskap tillgängligt på den svenska marknaden ska se till att redskapet utformas på ett sådant sätt att

1. delarna lätt kan avlägsnas av redskapets användare eller av en fackman som är oberoende av tillverkaren, om redskapet innehåller sådana batterier som omfattas av förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier och elutrustning som omfattas av förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

2. förberedelse för återanvändning och underlättande av materialåtervinning främjas och att förluster i vattenmiljön motverkas.

29 § Utformningen i 28 § får inte påverka tillämpningen av de tekniska åtgärder som anges i EU:s förordningar om fiskeredskap.

Producentansvar för märkning av fiskeredskap

30 § För att möjliggöra ett system för producentansvar och insamling av fiskeredskap som innehåller plast, ska en producent märka sådana fiskeredskap med en tydlig symbol som visar att de ingår i producentansvaret för fiskeredskap.

Märkningen ska också innehålla:

1. uppgift som visar att fiskeredskapet har släppts ut på den svenska marknaden efter den 31 december 2024,
2. information om förekomsten av plast i redskapet,
3. information om lämpliga avfallshanteringsalternativ, samt
4. information om den negativa påverkan på miljön vid olämpligt bortskaffande av produkten.

Om det behövs på grund av fiskeredskapets storlek eller funktion, får den symbol som avses i första stycket och övrig märkning istället placeras på fiskeredskapets förpackning, i bruksanvisningen och i garantin.

Producentansvar när fiskeredskap görs tillgängligt

31 § När en producent eller ombuds huvudman gör fiskeredskap som innehåller plast tillgängligt på den svenska marknaden ska producenten ta emot fiskeredskapet när det är uttjänt från den som vill lämna det ifrån sig enligt 32 § eller se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem enligt 33 § har åtagit sig att ta hand om det uttjänta fiskeredskapet.

32 § Producenten ska ha beredskap för att ta emot uttjänta fiskeredskap på platser som är rikstäckande i enlighet med 34 § sista stycket.

Om inte annat avtalats, ska producenten ta emot det uttjänta fiskeredskapet utan att begära någon ersättning och bära de kostnader som hanteringen av det uttjänta fiskeredskapet därefter medför.

Den som tar emot uttjänta fiskeredskap enligt första stycket ska

1. samla in uttjänta fiskeredskap separat,
2. ge god service till den som lämnar ifrån sig uttjänta fiskeredskap,
3. främja att mottagning sker på sådant sätt att förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning främjas,
4. se till att uttjänta fiskeredskap som tas emot behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och
5. se till att det finns en betryggande säkerhet som motsvarar kostnaderna för att samla in och behandla sådana uttjänta fiskeredskap som producenten ska ta hand om enligt ett sådant åtagande som avses i 31 §.

Producenten ska omhänderta kostnader för andel av hanteringen av passivt uppfiskat avfall för delen uttjänta fiskeredskap som faller in under direktiv 2019/883/EU.

Insamlingssystem

33 § Det krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem.

Tillstånd krävs dock inte för

1. en kommuns insamling av uttjänta fiskeredskap inom kommunen, eller
2. den som tar emot uttjänta fiskeredskap enligt 53 §.

34 § Ett insamlingssystem som kräver tillstånd enligt 33 § ska vara lämpligt och rikstäckande.

För att ett system ska anses lämpligt ska

1. det i systemet ingå
 - a) lättillgängliga insamlingsplatser där uttjänta fiskeredskap samlas in separat och där den som vill lämna ifrån sig uttjänta fiskeredskap kan göra det utan kostnad och enkelt,
 - b) en tjänst som innebär att uttjänta fiskeredskap som har tagits emot enligt 53 § hämtas utan kostnad vid mottagningsplatsen eller på en plats som den som har tagit emot avfallet och den som driver systemet har kommit överens om,
 - c) en tjänst som innebär att uttjänta fiskeredskap från vattenbruk som uppgår till en viss mängd hämtas utan kostnad vid vattenbruket, och
 - d) en tjänst som innebär att uttjänta fiskeredskap som kommunen har samlat in och vill lämna till systemet hämtas utan kostnad vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver systemet har kommit överens om.
2. den som driver systemet se till att insamlingen genomförs så att förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning främjas,
3. den som driver systemet se till att de uttjänta fiskeredskap som samlas in behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
4. verksamheten bedrivs så att den effektivt bidrar till att nå målen för återvinning och insamlingsnivåer i denna förordning.
5. det finnas en betryggande säkerhet som motsvarar kostnaderna för att samla in och behandla sådana uttjänta fiskeredskap som systemet ska ta hand om enligt ett sådant åtagande som avses i 31 §,
6. det i systemet finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att fiskeredskap som innehåller plast som systemet ska ta hand enligt ett sådant åtagande som avses i 31 § inte görs tillgängligt eller används på den svenska marknaden,
7. den som driver systemet samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem om hur kostnader för de uttjänta fiskeredskap som har samlats in ska fördelas,
8. det i systemet finnas rutiner för att fördela kostnader för hanteringen av passivt uppfiskat avfall för delen uttjänta fiskeredskap, som faller in under direktiv 2019/883/EU, proportionellt mellan insamlingssystem som har tillstånd när kostnaderna uppstår,
9. den som driver systemet ge producenter möjlighet att uppfylla kravet i 31 § genom att låta fiskeredskap som innehåller plast omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och
10. systemet i övrigt drivs på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

För att anses rikstäckande ska systemet innebära att det finns insamlingsplatser med en geografisk spridning som är skälig med hänsyn till fiskets lokalisering, fiskehamnar, fiskeredskapets förväntade livslängd och användning samt övriga omständigheter.

35 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om de insamlingsplatser som avses i 34 § sista stycket.

36 § Vid bedömning av om ett insamlingssystem är lämpligt och rikstäckande ska hänsyn tas till det som kommit fram vid samråd med kommunen enligt 37 § och 60 §.

Förberedande samråd om insamlingssystem

37 § Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om ett tillstånd enligt 33 § samråda med kommunerna och i det samrådet

1. utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas,
2. utförligt redogöra för hur systemet ska samordnas med övriga insamlingssystem och kommunernas renhållningsskyldighet,
3. redogöra för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten, och
4. undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder.

Kommunen ska ges tillfälle att lämna synpunkter på redogörelsen enligt första stycket 1–3.

38 § Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om ett tillstånd enligt 33 § samråda med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem och i det samrådet undersöka möjligheterna att samordna systemet med övriga system.

Prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem

39 § Frågor om tillstånd enligt 33 § prövas av Havs- och vattenmyndigheten.

40 § En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och innehålla uppgifter

1. om sökandens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, sökandens nationella eller europeiska skatteregistreringsnummer,
2. om hur insamlingssystemet ska utformas och drivas,
3. om hur betryggande säkerhet ska ställas för de kostnader som är förenade med att samla in och behandla de uttjänta fiskeredskap som systemet ska ta hand om enligt ett sådant åtagande som avses i 31 §,
4. om vad som har framkommit vid förberedande samråd enligt 37 §, och
5. som i övrigt behövs för en prövning av om systemet är lämpligt och rikstäckande enligt 34 §.

41 § Ett tillstånd enligt 33 § får ges endast till den som har

1. personella, tekniska, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att driva ett insamlingssystem som uppfyller kraven i 34 §
2. ingått avtal med en producent eller ombuds huvudman om att för uttjänta fiskeredskap göra ett sådant åtagande som avses i 31 §, och
3. samrått med kommunerna enligt 37 §.

42 § Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden ska uppfylla kraven i 34 §.

43 § Havs- och vattenmyndigheten ska hålla allmänheten informerad om vilka som har tillstånd att driva ett insamlingssystem enligt 33 §.

Motsvarande tillstånd i andra länder

44 § Den som i ett annat land inom EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har rätt att samla in uttjänta fiskeredskap enligt ett tillstånd eller annat godkännande som getts i det landet (utländskt tillstånd) får i stället för att ansöka om tillstånd enligt 33 §, begära att Havs- och vattenmyndigheten prövar om det utländska tillståndet motsvarar ett tillstånd enligt 33 § och uppfyller kraven i denna förordning.

45 § Om ett utländskt tillstånd motsvarar ett tillstånd enligt 33 § och uppfyller kraven i denna förordning, ska Havs- och vattenmyndigheten besluta att det utländska tillståndet gäller som ett tillstånd enligt 33 §.

Driften av ett insamlingssystem

46 § Den som driver ett insamlingssystem ska

1. fortlöpande se till att systemet uppfyller kraven i 34 §,
2. snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om sådana förändringar av hur systemet organiseras eller drivs som kan påverka bedömningen av systemets lämplighet och täckningsgrad,
3. snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om vad som kommer fram vid samråd enligt 60 §,
4. senast den 31 mars varje år lämna uppgift till Havs- och vattenmyndigheten om med vilka producenter och ombud som avtal om sådant åtagande om att ta hand om uttjänta fiskeredskap som avses i 31 § har ingåtts,
5. senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten om den mängd uttjänta fiskeredskap som under det närmast föregående kalenderåret har samlats in, och
 - a) hur stor mängd av det insamlade avfallet som har lämnats för att behandlas i Sverige,
 - b) hur stor mängd av det insamlade avfallet som har transporterats till ett annat land för behandling, och
 - c) hur stor mängd av det insamlade avfallet som har transporterats till ett land utanför EU och behandlats under villkor som är likvärdiga med kraven i förordning (EG) nr 1013/2006 eller andra krav som anges i denna förordning.

Uppgifter om mängd enligt första stycket 5 ska anges enligt en beräkningsmodell och specificeras i de kategorier av fiskeredskap som innehåller plast enligt 13 § som de uttjänta fiskeredskapen utgörs av samt hur mycket som har förberetts för att återanvändas, materialåtervunnits, återvunnits på annat sätt och bortskaffats.

47 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om en sådan beräkningsmodell som avses i 46 § sista stycket.

Avgifter till ett insamlingssystem

48 § Vid beräkningen av avgiften för en enskild producent ska hänsyn tas till mängden fiskeredskap som innehåller plast som producenten sätter på marknaden i Sverige.

Avgiften för en enskild producent ska när det är möjligt anpassas utifrån egenskaperna hos de fiskeredskap som innehåller plast som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när de blir uttjänta. När avgiften bestäms ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till

1. fiskeredskapets återanvändbarhet,
2. fiskeredskapets materialåtervinningsbarhet, och
3. andra egenskaper hos fiskeredskapet som kan bidra till att uppnå målen med denna förordning.

49 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om de avgifter som avses i 48 §.

Insamlingssystemets ansvar att offentliggöra information

50 § Den som driver ett insamlingssystem ska offentliggöra information om

1. vilka som är insamlingssystemets ägare,
2. vilka producenter som är anslutna till insamlingssystemet,
3. hur den avgift som de anslutna producenterna ska betala beräknas, angett i kronor per såld enhet eller per ton som släpps ut på den svenska marknaden, och
4. hur insamlingssystemets verksamhet bidrar till att nå det återvinningsmål och den insamlingsnivå som anges i 15 § och 17 §.

Offentliggörandet ska ske på en webbplats.

Rutiner för internkontroll

51 § Den som driver ett insamlingssystem ska inrätta rutiner för internkontroll för att säkerställa

1. att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller de krav som anges i 48 § och
2. kvaliteten på de uppgifter som insamlingssystemet ska lämna enligt 46 § 5.

52 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om sådana system för internkontroll som avses i 51 §.

Särskild mottagning av uttjänta fiskeredskap

53 § Den som i en butikslokal eller liknande yrkesmässigt säljer eller skänker fiskeredskapsutrustning till användare får ta emot uttjänta fiskeredskap om

1. den som har tagit emot uttjänta fiskeredskap lämnar det till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 33 §, eller
2. de uttjänta fiskeredskapen hämtas i enlighet med 34 § andra stycket 1 b.

Producentansvar för rapportering

54 § En producent ska senast den 31 mars varje år rapportera till Havs- och vattenmyndigheten den mängd fiskeredskap som innehåller plast som producenten eller ombudets huvudman har gjort tillgänglig på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Rapporteringen ska vara specificerad på samma sätt som en anmälan enligt 25 §. Mängden fiskeredskap som innehåller plast ska anges enligt en beräkningsmodell.

En producent som enligt 32 § ska ta emot uttjänta fiskeredskap ska senast den 31 mars varje år rapportera till Havs- och vattenmyndigheten motsvarande uppgifter som anges i 46 § första stycket 5.

55 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om en sådan beräkningsmodell som avses i 54 § första stycket.

Sammanställning av information om producenter och avfallshantering

56 § Havs- och vattenmyndigheten ska sammanställa den information som lämnats i 23 § och 24 §.

57 § Havs- och vattenmyndigheten ska årsvis sammanställa information om

1. den mängd uttjänta fiskeredskap som har släppts ut på den svenska marknaden,
2. den mängd uttjänta fiskeredskap som har samlats in i Sverige,
3. den mängd uttjänta fiskeredskap som har transporterats till ett annat land för att behandlas,
4. den mängd uttjänta fiskeredskap som har lämnats för återvinning,
5. den mängd uttjänta fiskeredskap som i Sverige har förberetts för återanvändning, materialåtervunnits eller återvunnits på annat sätt.

Om information enligt första stycket 1–4 saknas, ska Havs- och vattenmyndigheten grunda uppgifterna på dokumenterade bedömningar. I sammanställningen ska Havs- och vattenmyndigheten ange vilka uppgifter som grundar sig på sådana bedömningar.

Producentansvar för lämnande av information

58 § En producent som släpper ut fiskeredskap som innehåller plast på den svenska marknaden ska informera användarna om

1. alternativ för återanvändning,
2. återanvändningssystem och avfallshanteringsalternativ, samt
3. annan information om lämplig hantering eller bortskaffande som skyddar vattenmiljön.

Producenten ska också informera om risken för redskapens negativa inverkan på vattenmiljön genom olämpligt bortskaffande och nedskräpning.

Syftet med informationen ska vara att åstadkomma en ökad medvetenhet hos användare om de miljöproblem som felhantering av fiskeredskap som innehåller plast leder till och lämplig avfallshantering av sådana produkter. Informationen ska bidra till att minska nedskräpning och åstadkomma en hållbar användning av fiskeredskap. Informationen ska lämnas via webbplats eller på annat sätt som möjliggör enkel åtkomst.

En producent får överföra ansvaret att informera enligt första och andra stycket till en extern aktör.

59 § Den som ska lämna information enligt 58 § ska senast den 31 mars 2025 och därefter var tredje år lämna en rapport till Havs- och vattenmyndigheten om vilken information som lämnats, hur informationen lämnats och på vilket sätt informationen bidragit till att uppnå syftet i 58 § tredje stycket.

Samråd

60 § Den som driver ett insamlingssystem ska, om det behövs eller om en kommun begär det, samråda med kommunen om

1. hur systemet organiseras och drivs,
2. hur systemet samordnas med övriga insamlingssystem och kommunens renhållningsskyldighet, och

3. andra väsentliga frågor som rör systemet.

61 § Den som driver ett insamlingssystem ska, om det behövs, samråda med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem om hur systemen kan samordnas.

Rapportering och informationsutbyte

62 § Havs- och vattenmyndigheten ska överföra uppgifter till Naturvårdsverket enligt

- 1) artikel 13.1 d i direktiv 2019/904/EU, och
- 2) artikel 13.2 i direktiv 2019/904/EU för de uppgifter som avses i 62 § 1.

63 § Naturvårdsverket ska rapportera de uppgifter som anges i 62 § till Europeiska kommissionen.

Återkallelse av tillstånd

64 § Havs- och vattenmyndigheten får återkalla tillståndet om insamlingssystemet inte uppfyller kraven i denna förordning.

Tillsyn

65 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det operativa tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och i 2 kap. 24 a⁶⁶, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Avgifter

66 § I förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter.

Sanktioner

67 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att

1. se till att fiskeredskap som innehåller plast är märkta enligt vad som följer av 30 §,
2. ta hand om uttjänta fiskeredskap i enlighet med 31 §, och
3. lämna information enligt 58 §.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 26 kap. miljöbalken får inte dömas till straff enligt denna förordning för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Till ansvar enligt denna förordning döms inte om gärningen är belagd med straff enligt 29 kap. miljöbalken.

68 § Bestämmelser om miljöstraffsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

Överklagande

69 § Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

⁶⁶ Föreslagen 24 a §, se avsnitt 3.2.2.

Bemyndigande

70 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

2.2. Övriga författningsförslag

2.2.1. Förslag till ändring i 15 kap. 15 § miljöbalken (1998:808)

15 kap.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om</p> <p>1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning, och</p> <p>2. tillstånd för yrkesmässig drift av sådana insamlingssystem.</p> <p>Föreskrifter enligt första stycket 1 får endast avse producenter som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.</p>	<p>15 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om</p> <p>1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter, producenter av elektriska eller elektroniska produkter och <i>producenter av fiskeredskap som innehåller plast</i> att se till att förpackningarna, papperet, de elektriska och elektroniska produkterna eller <i>fiskeredskapen som innehåller plast</i> omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning, och</p> <p>2. tillstånd för yrkesmässig drift av sådana insamlingssystem.⁶⁷</p> <p>Föreskrifter enligt första stycket 1 får endast avse producenter som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.</p>

2.2.2. Förslag till ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13), ny 2 kap. 24 a §

2 kap.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	<p>24 a § Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i förordningen.</p>

⁶⁷ I prop. 2019/20:156 Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, s. 111, föreslås följande nya punkter i 15 kap. 15 §: 3. skyldighet för den som driver ett sådant insamlingssystem att a) lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, utsortering, insamling och behandling, och b) vidta åtgärder för att främja återanvändning, och 4. skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta.

2.2.3. Förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, ny 7 kap. 8 l och m §§

7 kap.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	<p>8 l § Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 33 § förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast ska för varje kalenderår betala en avgift till Havs- och vattenmyndigheten med xx kronor för myndighetens provnings- och tillsynsverksamhet.</p> <p>8 m § En producent eller ett ombud enligt förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast ska för varje kalenderår betala en avgift till Havs- och vattenmyndigheten med xx kronor för myndighetens tillsynsverksamhet.</p>

2.2.4. Förslag till ändring i förordning om miljöstraffavgifter (2012:259), ny 11 kap. 21 och 22 §§

11 kap.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	<p><i>Förordningen om producentansvar för fiskeredskap</i></p> <p>21 § För en överträdelse av 46 § första stycket 4 och 5 förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.</p> <p>22 § För en överträdelse av 54 § förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.</p>

2.2.5. Förslag till ändring i avfallsförordningen (2011:927), ny 6 c § samt ändring i 25 a § och 48 § 6

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>48 § Anmälningsplikt enligt 46 eller 47 § gäller inte verksamheter som omfattas av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken, 2. ett tillstånd enligt 36 § eller en anmälan enligt 42 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 43 § denna förordning, 3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, 4. ett tillstånd eller en anmälan enligt 12 eller 31 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, eller 5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. 	<p>6 c § Med fiskeredskap som innehåller plast avses i denna förordning detsamma som i förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.</p> <p><i>Fiskeredskap som innehåller plast</i></p> <p>25 a § Den som innehar uttjänta fiskeredskap ska sortera ut det och hantera det skilt från annat avfall på ett sätt som underlättar återvinning eller annan hantering som är godtagbar från miljösynpunkt samt lämna det till en producent, kommun eller till ett sådant insamlingssystem som avses i förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast om producenten, kommunen eller insamlingssystemet har skyldighet att ta emot avfallet.</p> <p>48 § Anmälningsplikt enligt 46 eller 47 § gäller inte verksamheter som omfattas av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken, 2. ett tillstånd enligt 36 § eller en anmälan enligt 42 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 43 § denna förordning, 3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, 4. ett tillstånd eller en anmälan enligt 12 eller 31 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, eller 5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. 6. ett tillstånd enligt 33 § förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

2.2.6. Förslag till ändring i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, ny 5 § 8

3 kap.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>5 § Myndigheten ska särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete, 2. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen, 3. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket, 4. vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660), 5. arbeta med frågor som rör havsplanering, 6. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen, 7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav, 8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde, 9. ansvara för att samla in 	<p>5 § Myndigheten ska särskilt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete, 2. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen, 3. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket, 4. vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660), 5. arbeta med frågor som rör havsplanering, 6. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen, 7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav, 8. <i>ansvara för producentansvar i enlighet med förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast,</i> 9. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av

<p>grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken,</p> <p>10. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,</p> <p>11. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,</p> <p>12. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,</p> <p>13. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens jordbruksverk, och</p> <p>14. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.</p>	<p>miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,</p> <p>10. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken,</p> <p>11. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,</p> <p>12. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,</p> <p>13. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,</p> <p>14. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens jordbruksverk, och</p> <p>15. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart</p>
--	---

	nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.
--	---

2.2.7. Förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), ny p.157 i bilagan

Bilaga

	<i>Föreslagen lydelse</i>
	<p>Verksamheten består i 157. utredning och tillståndsgivning enligt förordningen (xx:xx) om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om fiskeredskap som innehåller plast.</p> <p>Särskilda begränsningar i sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.</p>

3. Del C - Författningskommentarer

3.1. Författningskommentar till förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

1 §

I paragrafen anges förordningens syfte. Paragrafen genomför artikel 1 i engångsplastdirektivet. Förordningens syfte motsvarar och konkretiserar engångsplastdirektivets syfte, som enligt artikel 1 är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön, och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion. Direktivet ingår i EU-kommissionens strategi för plast från 2018, En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi. En del av syftet är således att främja cirkulära strategier som prioriterar hållbara och giftfria återanvändbara produkter och återanvändningssystem, för att minska mängden avfall i enlighet med avfallsdirektivet och FN:s Agenda 2030, hållbarhetsmål nr 12, att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Särskilt fokus i engångsplastdirektivet är på marint skräp som är ett globalt växande gränsöverskridande problem. Att minska marint skräp är därför också prioriterat som en del av FN:s hållbarhetsmål nr 14, att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

Direktivet är också antaget med syfte att leva upp till rad internationella konventioner, såsom Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (Unclos), konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall av den 29 december 1972 (Londonkonventionen) och dess protokoll från 1996 (Londonprotokollet), bilaga V till den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (Marpol), Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall av den 22 mars 1989. Syftet med engångsplastdirektivet är vidare att bidra till att nå målen med EU:s avfallsagstiftning, inklusive avfallsdirektivet och mottagningsdirektivet, samt att bidra till uppnåendet av god miljöstatus i marina vatten enligt vattendirektivet (2000/60/EG) och havsmiljödirektivet (2008/56/EG).

Förordningen omfattar all vattenmiljö, både marina vatten och sötvatten, och går därmed utöver engångsplastdirektivets tillämpningsområde som enbart omfattar fiskeredskap som innehåller plast som används i marina vatten. Paragrafen är utformad i enlighet härmed och omfattar bevarande av resurser i både marina vatten och sötvatten. I förordningen används begreppet ”vattenmiljön” som används i engångsplastdirektivets artikel 1. Se överväganden i 5 §.

2 §

Paragrafen anger med vilket bemyndigande som bestämmelserna införts.

3 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelser om skyldighet för den som innehar avfall finns i 15 kap. miljöbalken. I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser om avfall som bland annat reglerar avfallsinnehavares, kommuners och producenters ansvar för avfallshanteringen. Utgångspunkten är att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

4 §

I paragrafen anges att ord och uttryck i förordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Se avsnitt 1.3.5 om förslagen 15 kap. 6 § miljöbalken (prop. 2019/20:156 s. 93) som genomför definitioner av begreppet behandling m.fl. i avfallsdirektivet som innebär att förklaringarna har samma betydelse i hela miljöbalken.

5 §

I paragrafen definieras fiskeredskap utifrån definitionen i artikel 3.4 i engångsplastdirektivet men har utökats till att avse även limniska biologiska resurser. I artikel 3.4 anges att med fiskeredskap avses ”alla föremål eller redskap som används inom fiske eller vattenbruk för att lokalisera, fånga eller föda upp marina biologiska resurser eller som flyter på havsytan och används i syfte att dra till sig och fånga eller föda upp sådana marina biologiska resurser.”

Engångsplastdirektivet omfattar fiskeredskap som innehåller plast som används i marina vatten. I direktivet används genomgående begreppen marin miljö, marint skräp och marina vatten. Därmed bedöms att fiskeredskap som används i sötvatten inte omfattas⁶⁸. HaV bedömer dock att det inte är möjligt att uppnå direktivets syfte enligt artikel 1, om inte fiskeredskap som innehåller plast som används i all vattenmiljö, dvs. både marina vatten och sötvatten, omfattas. Det skulle även vara svårt att praktiskt genomföra en avgränsning till fiskeredskap som används i enbart marina vatten. Dessutom måste beaktas att Sverige har många och stora sjöar (till skillnad från de flesta andra europeiska länder). HaV föreslår därför att förordningens tillämpningsområde ska omfatta fiskeredskap som innehåller plast i alla vattenmiljöer, såväl marina vatten som sötvatten. Detta uttrycks genom att definitionen av fiskeredskap kompletteras med *limniska biologiska resurser*, dvs. sådana arter som återfinns i sötvatten. I förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken finns följande definitioner i artikel 4.2 och 4.3:

- 2) marina biologiska resurser: tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv,
- 3) limniska biologiska resurser: tillgängliga och åtkomliga levande limniska akvatiska arter.

Paragrafen ska läsas ihop med 13 § där det framgår att förordningen omfattar fiskeredskap som innehåller plast. HaV har i avsnitt 5.2.3 och bilaga 5 föreslagit vilka fiskeredskapskategorier som innehåller plast som bör ingå i producentansvaret enligt definitionen i förordningen.

6 §

Insamling definieras i artikel 3.10 i avfallsdirektivet. HaV föreslår att denna definition införs.

Separat insamling definieras i artikel 3.11 i avfallsdirektivet, och innebär ”insamling då ett avfallsflöde hålls åtskilt efter avfallets typ och natur i syfte att underlätta en särskild behandling”. I miljödepartementets promemoria⁶⁹ föreslås en förklaring till 5 § avfallsförordningen (2011:927) som genomför artikel 3.11 i avfallsdirektivet. I 5 § anges ”I denna förordning avses med samla in separat: samla in avfall och, i syfte att underlätta behandling av avfallet, genomföra insamlingen på ett sådant sätt att olika avfallsslag hålls åtskilda efter avfallets typ och natur.” HaV föreslår att en förklaring med hänvisning till 5 § avfallsförordningen införs under förutsättning att den träder i kraft.

Insamlingssystem I paragrafen anges vad som avses med insamlingsystem. I artikel 3.10 i engångsplastdirektivet finns en definition för system för utökat producentansvar, med hänvisning till att

⁶⁸ I yttrande från Europeiska regionkommittén (ändringsrekommendation 3) föreslogs att artikel 1 skulle formuleras som ”miljön i allmänhet” och ”alla vattenmiljöer” inklusive bl.a. sötvatten.

⁶⁹ Promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R oktober 2019, s. 26 och 187.

det är ett ”system för utökad producentansvar” enligt definitionen i artikel 3.21 i avfallsdirektivet vilket utgör ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel.”

7 §

Paragrafen anger vad som avses med plast och genomför artikel 3.1 i engångsplastdirektivet. HaV föreslår att det i förordningen används samma definition som i engångsplastdirektivet. Definitionen av plast som används i engångsplastdirektivet tar utgångspunkt i förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) men med ett tillägg till den definition av plast som finns där. Detta förklaras i skälen till direktivet med att plast vanligtvis definieras som ett polymermaterial med eller utan tillsatser men att en sådan definition också skulle omfatta vissa omodifierade naturliga polymerer. Dessa bör enligt skälen inte ingå i tillämpningen av engångsplastdirektivet då de förekommer naturligt i miljön. Istället har den definition av polymer som ingår i plast enligt artikel 3.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 anpassats särskilt för tillämpningen av engångsplastdirektivet genom ett tillägg. I den anpassade definitionen bör enligt skälen ingå sådan plast som tillverkas av modifierade naturliga polymerer, plast som tillverkas av biobaserade, fossila eller syntetiska utgångsämnen, då dessa inte förekommer naturligt. För engångsplastdirektivet och den aktuella förordningen används alltså denna nya separata definition.

8 §

I paragrafen anges vad som avses med uttjänta fiskeredskap. Begreppet följer den definition som används i engångsplastdirektivets artikel 3.5. Se även 5 § och 13 §. I 13 § anges att förordningen omfattar fiskeredskap som innehåller plast. Benämningen uttjänta fiskeredskap avser därmed uttjänta fiskeredskap som innehåller plast.

9 §

I paragrafen anges vad som avses med vissa begrepp som används i förordningen. Paragrafen genomför artikel 3.6 och 3.7 i engångsplastdirektivet men innehåller också definitioner som inte finns i engångsplastdirektivet men som behövs för tolkningen. Begreppen som beskrivs i paragrafen följer den definition som används i engångsplastdirektivet och beskrivs närmare under 10 § nedan.

10 §

Paragrafen anger vad som avses med producent. Paragrafen genomför artikel 3.11 i engångsplastdirektivet. Producentbegreppet gällande fiskeredskap i engångsplastdirektivet inbegriper i första hand alla fysiska och juridiska personer som är etablerade i en medlemsstat och som yrkesmässigt säljer, tillverkar eller importerar fiskeredskap som innehåller plast och släpper ut fiskeredskap som innehåller plast på unionsmarknaden. Definitionen av producent undantar dock alla personer som bedriver fiskeverksamhet enligt definitionen i artikel 4.28 i förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. Därmed omfattas inte yrkesfiskare av de krav som ställs på producenter i direktivet. Av skäl (25) i engångsplastdirektivet framgår att allt marint skräp som innehåller plast visserligen utgör ett hot mot miljön och människors hälsa och bör åtgärdas, men proportionaliteten bör också beaktas. Därför bör yrkesfiskarna själva (enligt artikel 4.28) och småskaliga producenter av fiskeredskap som innehåller plast inte betraktas som producenter och bör inte ansvara för att uppfylla de skyldigheter som producenter har i samband med det utökade producentansvaret. ”Småskaliga producenter” bedömer HaV utgöra personer som tillverkar för eget bruk och inte kommersiellt, till exempel en person som

knyter egna fiskeflugor. Jämför den engelska översättningen ”artisanal makers of fishing gear containing plastic”.

Utsläppande av fiskeredskap enligt engångsplastdirektivet, gäller i första hand på marknaden inom den medlemsstat där producenten är etablerad. För Sverige innebär detta producenter som är etablerade i Sverige och säljer fiskeredskap i Sverige. I andra hand gäller dock producentbegreppet även fysiska eller juridiska personer som är etablerade i en annan medlemsstat eller i ett land utanför EU (tredje land) och som genom distansavtal yrkesmässigt säljer sådana fiskeredskap som innehåller plast till privata hushåll eller andra användare (t.ex. företag) i en annan medlemsstat, eller för producenter etablerade inom EU, som säljer i ett tredje land.

Begreppet kan därmed dels inkludera producenter som är etablerade i Sverige och som säljer inom Sverige, dels producenter som är etablerade i Sverige och säljer till andra länder och dels producenter som är etablerade i andra länder, både EU-medlemsstater och stater utanför EU, som säljer till Sverige. Den senare kategorin av producenter, de som i något avseende ägnar sig åt gränsöverskridande handel, kommer också i fråga när det gäller möjligheten att ställa krav på att använda ombud och regleringen av internationella e-plattformar. Detta utgör en särskild svårighet i tillsynen över det utökande producentansvaret. Se avsnittet Ombud nedan under 19-22 §§.

Producentbegreppet innehåller en rad begrepp eller rekvisit som behöver definieras och förklaras, flera av dessa anges också separat i förordningens 9 § ovan. Ett första rekvisit för att betraktas som producent i direktivets mening är att denne (fysisk eller juridisk person) säljer fiskeredskapen inom en yrkesmässig verksamhet. Avgörande för tillämpningen av reglerna är också var producenten är etablerad. Att vara etablerad i ett visst land innebär enligt både svensk rätt och EU-rätt att ha hemvist eller säte för sin verksamhet i det landet. Detta är därför också den definition som föreslås införas i förordningen för att fastställa var en producent anses vara hemmahörande (se 9 §). Vad gäller verksamheter med filialer i olika länder är det landet där moderbolaget har sitt säte som räknas.

Utöver försäljning eller import av fiskeredskap innebär definitionen i begreppet att fiskeredskapen också ska ha släppts ut på marknaden, dvs. unionsmarknaden. Att släppa ut fiskeredskap på marknaden definieras i engångsplastdirektivet som ”det första tillhandahållandet av en produkt på marknaden i en medlemsstat” (artikel 3.6). Direktivet anger också att tillhandahållande på marknaden innebär: ”varje leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i en medlemsstat i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis” (artikel 3.7). Enligt EU-kommissionens egen vägledning på området innebär detta att ett utsläppande endast kan göras av tillverkaren eller importören, med några få undantag. När en produkt levereras till en distributör eller en slutanvändare för första gången innebär detta att den släpps ut på marknaden. Det krävs att det finns ett avtal som innebär att rätten till produkten i något avseende också ska överföras. Om en distributör sedan levererar produkten (fiskeredskapet) vidare till andra distributörer eller användare är detta endast ett tillhandahållande (men alltså inte det första). Detta innebär att försäljningen eller importen av fiskeredskap också måste vara ämnade för distribution eller användning på marknaden. Enbart lagerhållning innebär exempelvis inte ett tillhandahållande eller att produkterna släpps ut på marknaden om de inte också marknadsförs för försäljning eller motsvarande. Betydelsen av att leverera innefattar nämligen även erbjudanden om distribution, förbrukning, användning som kan leda till en faktisk leverans. Formuleringen i direktivet innebär att den som säljer ett fiskeredskap endast är att anse som producent om denne också står för den första introduktionen på marknaden. Om den som säljer ett fiskeredskap exempelvis är en återförsäljare av en produkt som redan sålts eller distribuerats på marknaden av någon annan, är denne inte att anse som producent. Å andra sidan anses en produkt ha släppts ut på marknaden även om den endast finns till försäljning elektroniskt, om den marknadsförs

inom EU eller riktat mot en medlemsstat. En viktig distinktion i begreppet att tillhandahålla på marknaden är också att det även gäller inom ramen för kommersiell verksamhet men inte enbart inbegriper leveranser mot betalning, dvs. inte enbart regelrätt försäljning. Även leverans av en produkt gratis ingår. Syftet med denna formulering är att det inte bara inkluderar ren försäljning utan också inbegriper t.ex. lån, hyra och leasing, liksom rena gåvor.⁷⁰

En ytterligare begränsning av vem som är att anse som producent är också att de fiskeredskap som ingår i producentbegreppet är sådana som innehåller den sorts plast som definieras i direktivet, dvs. plast bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg (artikel 3.1). Detta förklaras i avsnittet under 7 § ovan.

När en produkt i enlighet med direktivet, på det sätt som beskrivs ovan, tillhandahålls inom ramen för yrkesmässig verksamhet så innebär detta att den tillgängliggörs. Enligt 23 § i den föreslagna förordningen ska en producent som tillgängliggör fiskeredskap på den svenska marknaden anmäla detta till HaV. Denna regel knyter alltså an till frågan om när det första tillhandahållandet sker och vem som ska anses ha gjort detta.

11 §

Paragrafen anger vad som avses med ombud. Paragrafen motsvarar ingen artikel i engångsplastdirektivet. Enligt engångsplastdirektivet ska staterna möjliggöra för producenterna att fullgöra sina skyldigheter genom behörigt ombud (se 19-22 §§ nedan). HaV föreslår att paragrafen införs för att tydliggöra vem som kan vara ombud.

12 §

Paragrafen anger vad som avses med de direktiv som förordningen hänvisar till.

13 §

Paragrafen anger att förordningen gäller för fiskeredskap som innehåller plast och motsvarar artikel 2 i engångsplastdirektivet. Paragrafen ska läsas ihop med definitionen av fiskeredskap i 5 §. Vad som avses med plast anges i 7 §. HaV har i avsnitt 5.2.3 och bilaga 5 föreslagit vissa redskapskategorier som innehåller plast och som bör ingå i producentansvaret.

14 §

Paragrafen föreslår att HaV ska ges föreskriftsrätt angående de fiskeredskap som avses i 13 §, dvs. förordningens tillämpningsområde. Definitionen av fiskeredskap anges i 5 §. Bestämmelsen om vilka fiskeredskap som ingår i förordningens tillämpningsområde enligt 13 § är bred. Närmare vägledning om vilka fiskeredskap som ska ingå ges inte i engångsplastdirektivet. HaV bedömer att det är nödvändigt för den praktiska tillämpningen att kunna ange tydligare vilka fiskeredskap, eller kategorier av fiskeredskap, som ska ingå. Om omfattningen av fiskeredskap som ska ingå behöver ändras på grund av utvecklingen av olika typer av fiske eller om det harmoniseras inom EU kan det vara lämpligt att föra in en sådan ändring nationellt genom myndighetsföreskrifter. HaV bedömer att sådana föreskrifter inte omfattas av verkställighetsföreskrifter enligt 70 § förordningen.

⁷⁰ Meddelande från Kommissionen 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01), s. 17-18.

15 §

I paragrafen anges att HaV ska ange mål för återvinning av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast. Paragrafen genomför artikel 8 a.1 b i avfallsdirektivet. I engångsplastdirektivet anges inte återvinningsmål, till skillnad från flera av producentansvaren där återvinningsmål och beräkningsmetod för målen anges i direktiven. Se avsnitt 5.2.8.

16 §

HaV föreslår att myndigheten ges möjlighet att meddela föreskrifter om de mål för återvinning som avses i 15 §. HaV bedömer att det är nödvändigt att införa ytterligare specifikationer för angivandet av målen och att sådana föreskrifter inte utgör föreskrifter för verkställigheten enligt 70 §.

17 §

Paragrafen genomför artikel 8.8 andra stycket i engångsplastdirektivet. Där anges att medlemsstater som har marina vatten enligt definitionen i artikel 3.1 i direktiv 2008/56/EG (havsmiljödirektivet) ska fastställa en nationell årlig lägsta nivå för insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast för materialåtervinning. Artikel 8 omfattar därmed medlemsstater som har marina vatten. Eftersom HaV (se ovan 1 §, 5 § och 13 §) går utöver engångsplastdirektivets omfattning när det gäller fiskeredskap som innehåller plast som används i marina vatten till all vattenmiljö (såväl marint vatten som sötvatten) ska kravet på lägsta insamlingsnivå tillämpas på alla berörda redskap. Den årliga rapporteringen till kommissionen enligt artikel 13 av fiskeredskap som innehåller plast som släpps ut på marknaden samt insamlade uttjänta fiskeredskap som innehåller plast, görs ”med sikte på fastställandet av bindande kvantitativa unionsmål för insamling”. Kommissionen ska undersöka möjligheten att fastställa bindande insamlingsnivåer för uttjänta fiskeredskap vid utvärdering av direktivet. Direktivet anger inte någon metod för beräkning av insamlingsnivåer. Se avsnitt 5.2.6.

18 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för HaV att meddela föreskrifter om insamlingsnivåer. HaV bedömer att det är nödvändigt utifrån att det inte finns någon vägledning om detta i direktivet.

19 §

Paragrafen anger att en producent som träffas av skyldigheter genom producentansvar enligt engångsplastdirektivet ska utse ett ombud vid försäljning till andra länder. Paragrafen genomför artikel 8.7 i engångsplastdirektivet och artikel 8a.5 i avfallsdirektivet. Båda artiklarna ställer krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att en producent som är etablerad i Sverige men säljer fiskeredskap som innehåller plast i en annan medlemsstat utser ett behörigt ombud i den andra medlemsstaten. Ombudets uppgift är att ansvara för att producenten fullgör sina skyldigheter enligt engångsplastdirektivet i den andra medlemsstaten. Se vidare om ombud i avsnittet under 22 §.

20 §

Paragrafen anger att en producent som är etablerad i en annan medlemsstat och som träffas av skyldigheter genom producentansvar enligt engångsplastdirektivet ska ges möjlighet att utse ett ombud här. Paragrafen genomför artikel 8.6 i engångsplastdirektivet och artikel 8a.5 i avfallsdirektivet. Artikel 8.6 anger att medlemsstaterna ska ge producenter som är etablerade i en annan medlemsstat men som släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse ett behörigt ombud. Ett sådant ombud ska

ansvara för att producentens skyldigheter inom producentansvarssystemet enligt engångsplastdirektivet fullgörs på den aktuella statens territorium. Se vidare om ombud i avsnittet under 22 §.

21 §

I paragrafen föreslår HaV att en producent som är etablerad i ett tredje land men som säljer fiskeredskap på den svenska marknaden ska få utse ett ombud i Sverige. Paragrafen saknar motsvarighet i engångsplastdirektivet men syftar till att komplettera och uppfylla samma målsättning som artikel 8.6 i engångsplastdirektivet, nämligen att ge producenter som inte är etablerade i Sverige men som säljer fiskeredskap på den svenska marknaden en möjlighet att fullgöra sina skyldigheter inom det producentansvarssystem som etableras genom denna förordning med grund i engångsplastdirektivet. Förslaget motiveras främst pga. att producenter i tredje land också ingår i begreppet producent enligt 10 § i förordningen och artikel 3.11 engångsplastdirektivet. Se vidare om ombud i avsnittet nedan under 22 §.

22 §

Paragrafen anger att om ett ombud utsetts som representant att fullgöra en producents skyldigheter inom producentansvaret enligt 20 eller 21 §§, så ska ombudet också fullgöra skyldigheterna i 24, 25 och 26 §§ gällande anmälan om tillgängliggörande.

Paragraferna ovan, dvs. 19, 20 och 21 §§, anger vad som gäller för gränsöverskridande handel med fiskeredskap och när producenten är etablerad i ett annat land än det land där tillgängliggörandet sker. Engångsplastdirektivet, liksom avfallsdirektivet, ger utrymme för att hantera vissa situationer vid gränsöverskridande handel. Vid sådana omständigheter ska producenten ha ett ombud. Ombuden ska enligt engångsplastdirektivet ansvara för att fullgöra de skyldigheter producenten har till följd av bestämmelserna om producentansvar i direktivet i andra medlemsstater än den stat där producenten är etablerad. Bestämmelserna i engångsplastdirektivet är tudelade och inbegriper dels en skyldighet för varje medlemsstat att möjliggöra för en producent etablerad i annan medlemsstat att utse ett behörigt ombud i den aktuella medlemsstaten (artikel 8.6). Dels inbegriper bestämmelserna en korresponderande skyldighet för varje medlemsstat att säkerställa att en producent som är etablerad i medlemsstaten men som säljer fiskeredskap till andra medlemsstater ska utse ett ombud i den medlemsstat dit redskapen säljs (artikel 8.7).

I det första fallet rör det sig alltså om en situation där producenten är etablerad i en annan medlemsstat. Då ska Sverige erbjuda en möjlighet för den utomstående producenten att utse ett ombud i Sverige. Formuleringen i direktivet innebär en valfrihet för producenten som i praktiken kan tolkas som en möjlighet för producenten att helt enkelt välja att inte utse ett ombud och därmed komma undan producentansvaret, dvs. en risk för friåkning. Anledningen till denna formulering är sannolikt det faktum att Sverige har små möjligheter kontrollera producenter etablerade i andra stater.⁷¹ Å andra sidan är den efterföljande bestämmelsen i direktivet ett krav på varje medlemsstat att se till att de producenter som är etablerade inom dess territorium utser ett sådant ombud i andra medlemsstater. Därmed överbryggas till viss del risken att producenten väljer att friåka. Det är rimligt med tanke på problematiken kring jurisdiktion att lägga det tyngsta ansvaret på medlemsstaten. Regelkonstruktionen innebär dock också osäkerheter kring möjligheterna för hur tillsyn av bestämmelsen ska säkerställas eller kontrolleras. Det kan antas att ett effektivt genomförande kommer att kräva att ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna. Ju fler delar av bestämmelserna i producentansvaret som harmoniseras eller

⁷¹ Se Naturvårdsverkets Skrivelse 2020-02-20, Ärenden: NV-08103-18 Del 2: Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor (M2018/02231/Ke), om svårigheterna med tillsyn vid sådana omständigheter, s. 15 f.

synkroniseras frivilligt mellan medlemsstaterna, kommer också ge bättre förutsättningar för att systemet med ombud ska fungera effektivt.

En liknande bestämmelse om producentombud finns bland annat i direktivet (2012/19/EU) om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet) och förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Det är också ett minimikrav i avfallsdirektivets allmänna krav. På grund av bestämmelsen i framförallt WEEE-direktivet och den svenska förordningen om elutrustning finns också en motsvarande regel i miljöbalken 15 kap. 14 §. Regeln i miljöbalken innebär en möjlighet för regeringen eller behörig myndighet att meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i ett annat medlemsland i EU och att det som gäller för en producent enligt vissa föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken också ska gälla för ett ombud som fullgör producentens skyldigheter.

Det finns flera viktiga avgränsningar när det gäller krav på ombud, liksom vad gäller vilka som kan utses till ombud. Kommissionen har meddelat viss vägledning på området. Kommissionen menar bland annat att ett ombud inte är samma sak som distributör, återförsäljare eller motsvarande, även om det kan vara det i vissa fall.⁷² Å andra sidan råder andra förutsättningar när producenten är etablerad utanför EU. I sådana fall kan själva importören bli ansvarig för skyldigheter som annars åligger producenten. Särskilt om importören levererar produkten vidare till en distributör eller konsument inom EU.⁷³ Vidare innebär kraven, så som de tillämpats för andra producentförordningar, att en filial till en utländsk producent inte heller kan vara producent i det land filialen finns eftersom att företaget formellt sett då inte är etablerat i Sverige. Ett sådant företag anses vara etablerat i det land där moderbolaget har sitt säte. Även i dessa situationer måste företaget alltså använda sig av ett ombud. Ombudet ska vara särskilt utsedd, delegering ska vara skriftlig och tydligt definiera vilka uppgifter ombudet har fullmakt för och i övrigt vilka krav som åligger ombudet. Ombudet måste också vara etablerad i Sverige. För att se till att den som är ombud är särskilt utsedd och därtill är införstådd med ansvaret som faller på ett ombud, är det lämpligt att ställa krav på skriftlig fullmakt från producenten. Ett krav på skriftlig fullmakt för den som ska vara ombud återfinns i 11 § i förordningen. Trots att direktivet inte ställer ett sådant krav föreslås därför att en sådan regel införs för att motsvara kravet på *behörigt* ombud enligt engångsplastdirektivet och de allmänna krav som anges i vägledningen.

Som framgår i engångsplastdirektivet innebär kraven att ombudet ska ansvara för producentens skyldigheter enligt det utökade producentansvaret, detta innebär också göra en anmälan om tillgängliggörande enligt 24, 25 och 26 §§ i förordningen. Vad gäller producentansvaret för fiskeredskap innebär kraven bland annat en märkning av redskapen. Märkningen ska bland annat visa att redskapet ingår i produktansvaret och därmed är legitim på marknaden. (Se vidare i kommentaren under 30 § nedan). Enligt EU:s vägledning framgår att ombud endast får delegeras att utföra uppgifter som är av administrativ karaktär, bland annat insamling, finansiering och rapportering. Att märka produkterna skulle enligt bland annat Naturvårdsverket falla utanför ombudens ansvar.⁷⁴ I avfallsdirektivet anges endast att medlemsstaterna får fastställa krav, exempelvis registrerings-, informations- och rapporteringskrav, som ska uppfyllas av en juridisk eller fysisk person som utses till behörigt ombud på dess territorium.

I kommissionens vägledning anges vidare att producenten varken får delegera åtgärder som måste vidtas i tillverkningsprocessen eller i utarbetandet av den tekniska dokumentationen, dock med reservation för att annat kan föreskrivas. Det är något oklart hur detta ska tolkas och vad det innebär i form av

⁷² Meddelande från Kommissionen 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01), s. 32.

⁷³ Meddelande från Kommissionen 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, (2016/C 272/01), s. 21.

⁷⁴ Skrivelse 2020-02-20, Årendenr: NV-08103-18 Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor (M2018/02231/Ke), s.35.

begränsningar för systemet med ombud. Att ombuden inte kan ha någon påverkan på själva tillverkningsprocessen är en logisk begränsning. Eftersom att ombudet också tar över ansvaret för det den delegeras måste detta vara uppgifter som ombudet kan ha kontroll eller rådighet över. Å andra sidan framstår det som snävt om åtagandet enbart innebär administration i faktisk bemärkelse, sett i relation till kravet att *ansvara för att fullgöra producentens skyldigheter* så som direktivet kräver. Enligt Naturvårdsverkets tolkning innebär skrivningen att det i praktiken enbart är faktiskt administrativa uppgifter som ett ombud kan genomföra.

Hur man väljer att tolka skrivningen om administrativa uppgifter för ombuden kan bero på vilken typ av producentansvar som man har att relatera det till. Många producentansvar, t.ex. enligt WEEE-direktivet eller förpackningsdirektivet (94/62/EG), innebär till stor del att ansvaret måste tas redan i produktionsledet. Då blir en snäv tolkning naturlig. Vad gäller fiskeredskap i engångsplastdirektivet är kraven om inte rent administrativa i grunden, ändå betydligt mindre omfattande vad gäller själva produktionen eller kraven på utformning. Förvisso kräver direktivet att producenter uppmanas att arbeta mot hållbara material etc. men det är inget direkt krav för att ett redskap ska kunna inkluderas i ett system för utökat producentansvar eller få släppas ut på marknaden. Som utgångspunkt innebär kraven för producenter, respektive ombud, enligt engångsplastdirektivet vad gäller fiskeredskap sådana åtgärder som är av en mer administrativ karaktär. Det framgår i kommissionens vägledning att ombud i vissa fall också kan utses att utföra märkningar av olika slag om det är i överensstämmelse med berörd harmoniseringsakt.⁷⁵ Kommissionens vägledning syftar till att tydliggöra harmonisering och botten i principerna om ”ömsesidigt erkännande” och ”icke-diskrimineringsprincipen”. Med tanke på detta finns återigen fog för en snävare tolkning, för att inte producenter ska få en alltför hög tröskel in på den svenska marknaden. I andra hand kan man helt enkelt tolka reglerna om administrativ karaktär som att kraven på ombudet, i linje med avfallsdirektivet, endast är att informera producenten om vad som gäller och vad som krävs för att leva upp till kraven och sedan kontrollera att dessa krav beaktats. Utöver att sköta sådana mer uppenbart administrativa uppgifter som insamling, finansiering och rapportering. Ytterligare harmonisering av producentansvarets krav, märkning, och definitionen av vilka redskap som ska ingå vore önskvärt för att få en så likvärdig producentansvarsreglering som möjligt, där tillsynen av gränsöverskridande handel också skulle underlättas avsevärt. HaV har i 22 § förordningen angett som förslag att ett ombud istället för producenten ska fullgöra skyldigheterna om bl.a. märkning i 30 §. Detta behöver slutligt ses över mot bakgrund av ovanstående resonemang.

I det system som uppstår när alla medlemsstater har dessa korresponderande krav på medlemsstat respektive på producenter, så kan detta bli en effektiv reglering av ombud. En begränsning i direktivet som innebär en överhängande risk för friåkning är att kravet på medlemsstaterna att se till att ombud anlitas bara gäller inom EU. Reglerna om ombud riktar sig endast till producenter inom EUs medlemsstater, detta trots att producentbegreppet som sådant även inkluderar producenter i tredje land. En sådan avgränsning beror sannolikt på att det finns störst möjligheter att etablera ett ömsesidigt regelverk för ett system med ombud inom EU samt att EU:s lagstiftning enbart kan riktas mot medlemsstaterna. EU kommissionens vägledning anger dock också att producenter som säljer från tredje land har samma ansvar som producenter från andra EU medlemsstater när de släpper ut en produkt på marknaden i en medlemsstat. Kommissionen förespråkar också att producenter från tredje land också får utse ett ombud som kan fullgöra krav inom EU i enlighet med EU:s harmoniserade lagstiftning. Producenter från tredje land har dock ingen skyldighet att göra det. Med grund i detta är det dock motiverat att Sverige också bör erbjuda även producenter från tredjeland att utse ett ombud även om en sådan regel inte skulle kunna backas upp av motsvarande kontroll i det land där producenten är

⁷⁵ Meddelande från Kommissionen 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01), s 32: ”Beroende på tillämpligt förfarande för bedömning av överensstämmelse och berörd harmoniseringsakt kan representanten också t.ex. utses för att utföra följande uppgifter: Anbringa CE-märkningen (och i förekommande fall andra märkningar) och det anmälda organets nummer på produkten.”

etablerad. Ett sådant krav föreslås därför i förordningen, 21 §. Det skulle dock också innebära att reglerna i miljöbalken 15 kap. 14 § också skulle behöva ändras som följd.

23 §

Paragrafen anger en skyldighet för producenter att anmäla tillgängliggörande av fiskeredskap som innehåller plast till HaV. Paragrafen genomför artikel 8.8 i engångsplastdirektivet och artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet. Att tillgängliggöra fiskeredskap innebär att de tillhandahålls inom ramen för yrkesmässig verksamhet. Se närmare om definitionen av detta under 22 § ovan. Syftet med anmälan är att myndigheten ska veta vilka producenter som finns och som har skyldigheter enligt reglerna om producentansvar. Detta underlättar myndighetens tillsynsansvar över förordningen. Uppgifterna behövs också som ett led i att HaV ska kunna uppfylla rapporteringskraven om utsläppta redskap till EU-kommissionen.

24 §

Paragrafen anger vad som gäller för anmälan om tillgängliggörande enligt 23 § ovan, om ett ombud har utsetts enligt 19-22 §§ i förordningen. Om ett ombud har utsetts så ska ombudet anmäla tillgängliggörandet till HaV istället för producenten. Paragrafen genomför artikel 8.8 i engångsplastdirektivet och artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet, i kombination med artiklarna 8.6 och 8.7 i engångsplastdirektivet.

25 §

Paragrafen anger vilka uppgifter en anmälan om tillgängliggörande enligt 23 och 24 §§ ovan ska innehålla för att uppfylla syftet med anmälan.

26 §

Paragrafen anger att den som gjort en anmälan om tillgängliggörande enligt förordningens 23 eller 24 §§ ska underrätta HaV om det sker förändringar i de uppgifter som bestäms av 25 §, och som lämnats i enlighet med 23 eller 24 §§, om dessa förändringar är av betydelse för syftet med anmälan.

27 §

Paragrafen anger tillvägagångssätt för en anmälan om tillgängliggörande för HaV för att underlätta för producenterna och deras ombud att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. Användningen av en sådan bestämmelse bör utredas vidare samt stämmas av med Naturvårdsverket för deras praktiska erfarenhet av en motsvarande bestämmelse inom övriga producentansvar.

28 §

Paragrafen anger hur fiskeredskap ska utformas vid tillverkning, bl.a. i syfte att minska inverkan på miljön och för att uppnå en cirkulär ekonomi, i enlighet med de artiklar i engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet som anges i avsnitt 5.2.4. Paragrafen är allmänt formulerad.

I 28 § 1 anges krav på utformning av ett fiskeredskap som innehåller elutrustning eller batterier. I förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning (37-38 a §§) anges att en producent som tillverkar elutrustning som innehåller viss typ av batterier ska se till att elutrustningen utformas på sådant sätt att batterierna lätt kan avlägsnas. Bestämmelsen införlivar artikel 4 i WEEE-direktivet om att medlemsstaterna ska, utan att det påverkar tillämpningen av kraven i unionslagstiftningen om en

väl fungerande inre marknad och om produktutformning, inbegripet direktiv 2009/125/EG, uppmantra samarbete mellan producenter och materialåtervinningsföretag samt åtgärder för att främja sådan utformning och tillverkning av elutrustning som syftar till lättare återanvändning, demontering och återvinning av WEEE, dess beståndsdelar och material. I 28 § 2 förordningen anges ytterligare allmänt hållna krav på en cirkulär utformning i enlighet med direktiven (avsnitt 5.2.4).

I artikel 8.3 i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna vid tillämpningen av utökat producentansvar, ska ta hänsyn till teknisk genomförbarhet och ekonomisk hållbarhet samt den övergripande inverkan på miljön, människors hälsa och samhället och respektera behovet av att se till att den inre marknaden fungerar smidigt. Enligt artikel 8a.1 d ska medlemsstaterna vidare säkerställa likabehandling av producenterna utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på dem, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter. HaV bedömer att den bestämmelse som föreslås är en allmän utformningsbestämmelse som gäller för alla producenter och som genomför direktivens krav att uppnå en cirkulär ekonomi och därmed inte bör anses utgöra en oproportionerlig regelbörda eller handelshindrande, utan är nödvändig för att säkerställa ett fungerande producentansvarssystem för fiskeredskap som innehåller plast. 28 § utgör därmed inte en teknisk föreskrift som behöver anmälas enligt anmälningsdirektivet utan följer av kraven i direktiven. Se överväganden i avsnitt 4 *Författningsförslagets överensstämmelse med EU-rätt*.

Paragrafen bör läsas ihop med 48 § andra stycket förordningen om anpassade avgifter utifrån egenskaperna vid utformningen av ett fiskeredskap. Se avsnitt 5.2.4.2.

29 §

Paragrafen upplyser om att utformningen inte får påverka tillämpningen av EU:s tekniska regler för fiskeredskap som fisket är bundna av vid bedrivande av fiskeverksamhet i den gemensamma fiskeripolitiken. Av artikel 8.9 tredje stycket i engångsplastdirektivet framgår att kommissionen, utan att det påverkar tillämpningen av de tekniska åtgärder som anges i rådets förordning (EG) nr 850/98, ska ålägga europeiska standardiseringsorganisationer att ta fram harmoniserade standarder avseende fiskeredskapens cirkulära utformning, i syfte att uppmantra förberedelse för återanvändning och underlätta materialåtervinning av uttjänta redskap. Förordning (EG) nr 850/98 är numera upphävd och ersatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder. Förutom i den nämnda tekniska förordningen återfinns tekniska regler även i andra förordningar och akter, till exempel i så kallade TAC-förordningar (kvotfördelning) samt genomförandeförordningar och delegerade akter. HaV bedömer därför att en vidare hänvisning är lämplig att införa i 29 § jämfört med artikel 8.9 tredje stycket i engångsplastdirektivet.

I artikel 3.8 i engångsplastdirektivet definieras ”harmoniserad standard” med hänvisning till definitionen i artikel 2.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering. Med harmoniserad standard avses ”en europeisk standard som antagits på grundval av kommissionens begäran för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning”. Vid införande av sådana harmoniserade standarder kan 28 § således behöva justeras.

30 §

Paragrafen anger att en producent ska märka sådana fiskeredskap som innehåller plast som ska ingå i systemet för producentansvar. Engångsplastdirektivet innehåller inte något uttryckligt krav på märkning gällande fiskeredskap på samma sätt som vissa engångsplastprodukter (artikel 7) men det framhålls i

skälen att fiskeredskap redan har ett märkningssystem. I direktivet motiveras införandet av ett krav på märkning för dessa produkter enligt följande⁷⁶.

Vissa plastprodukter för engångsbruk hamnar i miljön till följd av olämpligt bortskaffande via avloppssystem eller annat olämpligt utsläppande i miljön. [...] För dessa produkter råder det ofta stor brist på information om produkternas materialegenskaper eller om hur avfallet lämpligen bör bortskaffas. Därför bör märkningskrav gälla för plastprodukter för engångsbruk som ofta bortskaffas via avloppssystem eller på annat olämpligt sätt. Märkningen bör informera konsumenterna om lämpliga avfallshanteringsalternativ för produkten eller bortskaffandemetoder som bör undvikas för produkten i fråga i linje med avfallshierarkin och om förekomsten av plast i produkten och resulterande negativ miljöpåverkan från nedskräpning eller andra olämpliga metoder för bortskaffande av produkten. Märkningen bör, beroende på vad som är lämpligt, antingen appliceras på produktens förpackning eller direkt på själva produkten. [...] Kommissionen bör ges befogenhet att införa harmoniserade specifikationer för märkningen och bör samtidigt vid behov testa hur representativa konsumentgrupper uppfattar den föreslagna märkningen för att säkerställa att den är effektiv och lättförståelig. Märkningskrav tillämpas redan för fiskeredskap i enlighet med förordning (EG) nr 1224/2009.

I sista meningen i skäl (20) ovan anges således att märkningskrav redan tillämpas för fiskeredskap i enlighet med EU:s kontrollförordning. Bestämmelser om märkning av bl.a. fiskeredskap för yrkesfisket återfinns i artikel 8 i EU:s kontrollförordning och specificeras i kapitel III om märkning och identifiering av EU-fiskefartyg och fiskeredskap, i dess genomförandeförordning⁷⁷. Nationella märkningsregler återfinns i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 1994:14) om märkning och utmärkning av fiskeredskap. De nationella reglerna ger möjlighet att avgöra vem som använder redskapen, om de är utsatta nära vattenytan eller vid botten och i vilken riktning de är utsatta och omfattar hela den svenska kuststräckan från stranden ut till den ekonomiska zonens yttre gräns (mittlinjen) samt sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaran. Märkningsreglerna ifråga syftar till kontroll av fiskeverksamheten och ska bl.a. identifiera ägaren till ett fiskeredskap och kontrollera användningen av redskap. Dessa märkningskrav har dock inte samma syfte och innehåll som en producentansvarsmärkning och gäller även för fiskeredskap som inte innehåller plast. En producentansvarsmärkning ska ske vid utsläppande av en produkt på marknaden med syfte att särskilja produkten (fiskeredskap som innehåller plast) från det historiska avfallet.

HaV bedömer att ett märkningskrav är nödvändigt för att etablera och säkerställa ett producentansvarssystem, av flera skäl. I första hand behövs en märkning för att användare av fiskeredskap ska kunna veta om ett redskap ingår i producentansvarssystemet och på så vis anses vara legitim på marknaden. Dessutom behövs märkning, som nämndes ovan, för att kunna skilja ut nya redskap som ingår i producentansvaret från gamla redskap när de samlas in. Märkning är vidare ett viktigt medel för att fullgöra de skyldigheter en producent har att lämna information enligt 58 § i förordningen. Både märkning och informationsskyldigheten i 58 § syftar till att tydliggöra för användare av ett fiskeredskap hur det bör tas om hand och bortskaffas med minsta risk för negativ påverkan på miljön. Eftersom märkningskravet är nödvändigt för att säkerställa ett system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast krävs ingen anmälan enligt anmälningsdirektivet. Se vidare om detta i avsnitt 4.

⁷⁶ Skäl (20) i engångsplastdirektivet.

⁷⁷ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

Författningsförslagets överensstämmelse med EU-rätt. Det är dock viktigt att en märkning utformas så att gränsöverskridande samarbete inte försvåras och möjliggöra för en fungerande inre marknad. För att underlätta för producenterna och undvika att det utökade producentansvaret skapar hinder på unionsmarknaden är en harmonisering av märkning motsvarande artikel 7.2 i direktivet önskvärd.

31 §

Paragrafen anger krav på producenter att antingen ta emot de fiskeredskap som innehåller plast som tillgängliggjorts på marknaden när de blir uttjänta eller att ansluta sig till ett insamlingssystem som omhändertar detta. Bestämmelsen införs för att ge producenten ett ansvar att ta emot uttjänta fiskeredskap utifall det uppstår en situation där det inte finns något insamlingssystem för en producent att ansluta sig till med följd att producentansvaret inte uppfylls.

32 §

I paragrafen anges vilka krav som ställs på en producent som inte är ansluten till ett insamlingssystem vid mottagande av uttjänta fiskeredskap. I bestämmelsen inkluderas även ansvar för kostnader för passivt uppfiskat avfall (fjärde stycket). Se mer om detta i 34 § andra stycket 8. En producent ska ta emot på platser som är rikstäckande. Vad som avses med rikstäckande anges i 34 § sista stycket (insamlingssystem). Insamling av uttjänta fiskeredskap ska göras separat enligt artikel 8.9 första stycket i engångsplastdirektivet. I skäl (23) anges om syftet med separat insamling att ”Eftersom det finns goda möjligheter att återvinna plastkomponenter i fiskeredskap bör medlemsstaterna, i enlighet med principen att förorenaren betalar, införa utökat producentansvar för fiskeredskap och delar av fiskeredskap som innehåller plast *i syfte att säkerställa separat insamling av uttjänta fiskeredskap och finansiering av en miljövänlig avfallshantering av sådana uttjänta fiskeredskap, särskilt materialåtervinning.*” Samla in separat definieras i 6 §. Genom 32 § tredje stycket 4 införlivas artikel 8a.3 c i avfallsdirektivet om krav på producenter/organisationer att ha de ekonomiska medel eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar, jämför 34 § andra stycket 5 om krav på betryggande säkerhet hos insamlingssystemen.

33 §

I paragrafen anges när det krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem. Paragrafen ska läsas ihop med 42 § där det anges att tillståndet ska förenas med de villkor som behövs. Se mer om tillståndsprövning i avsnitt 5.2.12. Se mer om insamlingssystem i avsnitt 5.2.6.

34 §

Paragrafen anger de kriterier som ska vara uppfyllda för att få tillstånd för ett insamlingssystem.

34 § andra stycket

I paragrafens andra stycke anges kriterier som ska vara uppfyllda för att ett insamlingssystem som kräver tillstånd ska anses *lämpligt*.

I 1 a) avses med lättillgängliga insamlingsplatser till exempel insamling vid återvinningscentraler eller det ställe där de införskaffades, till exempel en butikslokal. Uttjänta fiskeredskap ska samlas in separat enligt artikel 8.9 första stycket i engångsplastdirektivet. (Se kommentar 32 § ovan). Samla in separat definieras i 6 §.

1 b) syftar på när avfall tagits emot till exempel i en butikslokal (se Särskild mottagning 53 §). Det avfall som butiken samlar in från användare måste lämnas till ett insamlingssystem med tillstånd.

Insamlingssystemet ska hämta avfallet utan kostnad vid mottagningsplatsen om inte annat överenskommit. Med "om annat inte överenskommit" kan innebära till exempel att butiken och insamlingssystemet har kommit överens om att insamlingssystemet hämtar avfallet på annan plats än där avfallet lämnats. Detta förutsätter att avfallsregler för transporter och mellanlagring uppfylls och att båda parter är överens.

1 c) anger krav på att insamlingssystem ska erbjuda en tjänst att hämta uttjänta vattenbruksredskap när en viss mängd uppnåtts vid vattenbruket. Vilken mängd vattenbruksredskap som är lämplig avser HaV ange i verkställighetsföreskrifter enligt 70 § förordningen.

1 d) anger hur hämtning av kommunens uttjänta fiskeredskap hanteras.

I punkterna 2, 3, 4 och 10 anges hur insamling och återvinning ska ske, och att insamling ska ske på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Enligt 15 kap. 11 § miljöbalken om avfallsinnehavarens ansvar ska den som innehar avfall se till att avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.⁷⁸ Kravet gäller även i de fall de uttjänta fiskeredskapen transporteras utanför EU för behandling. Naturvårdsverket vägleder om transporter av avfall.

I punkterna 5-6 anges krav på säkerhet för kostnader och rutiner när systemet åtagit sig att ta hand om ett fiskeredskap som innehåller plast som görs tillgängligt på marknaden (31 §). Paragrafen genomför artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet där det framgår att producenter/organisationer ska ha de ekonomiska medel eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar.

Punkten 8 anger krav på rutiner för att fördela kostnader för hanteringen av uttjänta fiskeredskap som uppkommit i passivt uppfiskat avfall. Med passivt uppfiskat avfall avses avfall som samlas i nät under fiskeinsatser enligt artikel 2.4 i mottagningsdirektivet. I artikel 8.2 d i samma direktiv anges att, för att undvika att kostnaderna för insamling och behandling av passivt uppfiskat avfall uteslutande bärs av hamnanvändare, medlemsstaterna i förekommande fall ska täcka dessa kostnader med intäkterna från alternativa finansieringssystem, inbegripet från system för avfallshantering och att tillverkarna är ansvariga för sina produkters inverkan på miljön under produkternas hela livscykel, även för hanteringen av avfall från fartyg. Passivt uppfiskade uttjänta fiskeredskap som innehåller plast bör mot bakgrund av detta finansieras av producenterna. Se överväganden i avsnitt 1.3.3 om mottagningsdirektivet och avsnitt 5.1 om historiskt avfall.

34 § sista stycket

I paragrafens sista stycke anges vad som avses med rikstäckande. Stycket genomför artikel 8a.3 i avfallsdirektivet. I direktivet anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla producenter eller organisationer med utökat producentansvar har ett tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material, utan att begränsa dessa områden till a) de där avfallsinsamling är mest lönsamt, och b) tillhandahåller tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning inom dessa områden.

Kravet på geografisk täckning i avfallsdirektivet motsvaras av bestämmelsen om mottagande av avfall enligt 44 § och 51 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. I dessa paragrafer anges vad som avses med "rikstäckande" insamlingsplatser och anges bl.a. krav på att insamlingssystemet ska samla in förpackningsavfall i varje kommun. När det gäller fiskeredskap som innehåller plast är förutsättningarna för insamling annorlunda och HaV bedömer att det inte är effektivt

⁷⁸ Se Regeringens proposition 2015/16:166 Avfallshierarkin, angående de kravnivåer som finns i fråga om hur hälso- och miljöskydd förhåller sig till varandra.

att ställa krav på insamling i varje kommun. HaV föreslår därför införandet av ett krav på rikstäckande som tar hänsyn till fiskets speciella omständigheter som anges i paragrafen. Det är lämpligt att termen rikstäckande används då den tillämpas i andra producentansvar. Eftersom fisket är föränderligt behöver HaV föreskriftsrätt för att vid behov specificera kraven på rikstäckande, se 35 § nedan.

Kraven på rikstäckande insamling gäller både insamlingssystem och en producent som inte är ansluten till ett system enligt 32 §, för att säkerställa att samma krav ställs på en producent som inte är ansluten.

Förslag på vad som kan vara lämplig geografisk täckning för de olika fiskesektorerna anges i avsnitt 5.2.6.

35 §

Paragrafen innebär att HaV får meddela föreskrifter om de insamlingsplatser som avses i 34 § sista stycket. För att kunna säkerställa att kravet på rikstäckande insamling uppfylls, krävs möjlighet att föreskriva om ytterligare åtgärder inom ramen för ”rikstäckande”. Som nämnts ovan framgår av avfallsdirektivet att det ska vara ett ”tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material utan att begränsa dessa områden till de där avfallets insamling och avfallshantering är mest lönsamt.” HaV bedömer att det är nödvändigt för den praktiska tillämpningen av bestämmelsen att kunna tydliggöra vad som avses med rikstäckande och insamlingsplatser. Med hänsyn till att fiskets förutsättningar kan ändras, såsom att antalet landningar i en hamn och användandet av fiskredskap kan variera under olika perioder beroende på fiskereglering och tillgång till fisk, finns behov av föreskriftsrätt för myndigheten.

36 §

Paragrafen anger att vid lämplighetsbedömningen ska hänsyn tas till det som kommit fram vid samråd med kommunen, se 37 § nedan.

37 – 38 §§

Paragraferna anger att samråd ska ske och genomför artikel 8a.6 i avfallsdirektivet, där det anges att medlemsstaterna ska säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökad producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällesorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning. I 37 § anges att den som avser att driva ett insamlingssystem innan den ansöker om tillstånd ska samråda med kommunerna (eller om kommunen begär det enligt 60 §). Syftet med samrådet är att insamlingssystemet ska samordnas med den kommunala avfallshanteringen och hänsyn ska tas till de lokala förhållandena i varje kommun. Den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan ansökan även samråda med andra insamlingssystem och i det samrådet undersöka möjligheterna att samordna systemet med övriga system, se 38 §. Vid prövning av ansökan om tillstånd och om ett system är lämpligt ska uppgifter ges in om det som kommit fram vid samråd med kommunen (40 § 4).

39 §

I paragrafen anges prövningsmyndigheten. Se även avsnitt 5.2.12 om tillståndsprövning.

40 – 42 §§

I paragraferna anges vad en ansökan om tillstånd ska innehålla, övriga krav och införande av eventuella villkor för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt och rikstäckande.

43 §

I paragrafen anges att HaV offentliggör uppgifterna om vilka som har tillstånd att driva insamlings-system. HaV avser göra detta på myndighetens webbplats. Syftet är att upplysa om vilka system som har tillstånd och att kunna identifiera så kallade friåkare.

44 – 45 §§

Paragraferna anger förfarandet för den som innehar ett utländskt tillstånd.

46 §

Punkterna 1-5 anger krav vid drift av ett insamlingssystem. Punkten 5 anger krav om att årligen lämna uppgifter om *mängden* uttjänta fiskeredskap och paragrafens sista stycke anger att en beräkningsmodell ska användas. I bestämmelsen specificeras inte på vilket sätt mängden uttjänta fiskeredskap ska inrapporteras mot bakgrund av att HaV bedömer att det finns behov av att kunna ändra en sådan metod, till exempel i vikt och antal för olika redskap. Motsvarande krav att rapportera uttjänta fiskeredskap varje år återfinns i 54 § andra stycket för de producenter som inte är anslutna till ett insamlingssystem. Se avsnitt 5.2.9.2. I 46 § första stycket 5 b) och c) anges krav på rapportering av transporter om behandling skett i annan medlemsstat eller utanför EU. EU:s avfallsförordning och övriga krav i förordningen ska då tillämpas. I skäl 3 i engångsplastdirektivet framgår bland annat att EU måste bidra till att förebygga och bekämpa marint skräp och ha ambitionen att vara en global förebild, och att det är viktigt att export av plastavfall från unionen inte leder till en ökning av marint skräp på andra platser. Naturvårdsverket vägleder om transporter av avfall.

47 §

Paragrafen ger HaV bemyndigande att föreskriva om den beräkningsmodell som ska användas för att ange *mängden* enligt 46 §. I denna bestämmelse specificeras inte på vilket sätt mängden uttjänta fiskeredskap ska rapporteras. HaV bedömer att det finns behov av att föreskriva om metod som ska användas vid inrapportering av mängd uttjänta fiskeredskap, t.ex. vikt och antal, och att denna föreskriftsrätt inte omfattas av verkställighetsföreskrifter enligt 70 §.

48 §

Paragrafen anger hur producentavgiften ska beräknas. Andra stycket genomför artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet som uppställer krav på att utökat producentansvarssystem vid kollektivt fullgörande av skyldigheter, när så är möjligt, anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknade produkter, särskilt med hänsyn till vissa rekvisit. I artikel 8.5 i avfallsdirektivet anges att kommissionen får, om det behövs för att undvika snedvridning av den inre marknaden, anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b, utan att därmed exakt bestämma bidragens storlek. Paragrafen bör läsas ihop med 28-29 §§ som handlar om utformning av fiskeredskap som innehåller plast. Se avsnitt 5.2.4.2 om anpassade avgifter.

49 §

Paragrafen ger HaV bemyndigande att föreskriva om anpassade avgifter. Det kan uppstå behov att föreskriva om avgifter till exempel vad avser angivande av ”andra egenskaper” hos fiskeredskapet i 48 § andra stycket 3. Se överväganden i avsnitt 5.2.4.2. HaV bedömer att denna föreskriftsrätt inte omfattas av verkställighetsföreskrifter enligt 70 §.

50 §

Paragrafen genomför artikel 8a.4 e och ska läsas ihop med artikel 8a.8 i avfallsdirektivet. Den ålägger insamlingssystemet att offentliggöra viss information på en webbplats. Av artikel 8a.8 i avfallsdirektivet framgår att tillhandahållandet av information till allmänheten enligt artikel 8a inte ska påverka konfidentialiteten för kommersiellt känsliga uppgifter i överensstämmelse med relevant unionsrätt och nationell rätt.

51 §

Paragrafen anger krav på rutiner för internkontroll. Den genomför artikel 8a.3 d i avfallsdirektivet som anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att det inom det utökade producentansvaret inrättas ett lämpligt system för egenkontroll i relevanta fall kompletterat med regelbundna oberoende kontroller. I artikeln anges att egenkontrollen ska bedöma i) den ekonomiska förvaltningen, inklusive efterlevnaden av kraven i punkt 4 a och b. (4 a avser producentens avgifter för separat insamling, transport och behandling, information, insamling och rapportering av uppgifter och 4 b producentens anpassade avgifter vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar). Egenkontrollen ska även bedöma kvaliteten på de uppgifter som samlas in och rapporteras i enlighet med artikel 8a.1 c (artikel 13 i engångsplastdirektivet), och kraven i EU:s avfallsförordning (förordning (EG) nr 1013/2006). Paragrafen hänvisar till 48 § där avgifter till ett insamlingssystem regleras samt 46 § första stycket 5 där de uppgifter som ett insamlingssystem lämnar regleras.

52 §

HaV ges bemyndigande att föreskriva om sådana system för internkontroll som avses i 51 §. HaV bedömer att denna föreskriftsrätt inte omfattas av verkställighetsföreskrifter enligt 70 §.

53 §

Paragrafen reglerar möjlighet till insamling av uttjänta fiskeredskap i t.ex. en butikslokal. En sådan insamling är således frivillig. HaV bedömer att sådan insamling utgör yrkesmässig insamling av avfall och därmed ska anmälas till länsstyrelsen enligt 46 § avfallsförordningen. Se mer om detta i avsnitt 3.2.5. Se även 34 § andra stycket 1 b.

54 §

I paragrafen anges krav på årlig rapportering av fiskeredskap som innehåller plast som tillgängliggjorts på marknaden samt av uttjänta fiskeredskap. I artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena. Av artikel 8a.4 a tredje ledet ska producenten täcka kostnader för de produkter som tillgängliggörs på marknaden för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar för kostnader för insamling och rapportering av uppgifter i enlighet med artikel 8a.1 c.

55 §

HaV ges bemyndigande att föreskriva om den beräkningsmodell som avses i 54 §. HaV bedömer att denna föreskriftsrätt inte omfattas av verkställighetsföreskrifter enligt 70 §.

56 och 57 §§

I 56 § anges den information som HaV ska sammanställa från en producent eller ett ombud om tillgängliggörande av fiskeredskap som innehåller plast på marknaden. I 57 § anges den information som HaV årsvis ska sammanställa för att kunna uppfylla rapporteringskraven till kommissionen den 31 mars varje år. I sista stycket anges att HaV, om information saknas, kan grunda uppgifterna på dokumenterade bedömningar. Det kan finnas behov för detta till exempel vid den årliga rapporteringen till kommissionen före producentansvaret har trätt i kraft enligt kravet i artikel 13.1 tredje stycket som stipulerar att den första rapporteringsperioden ska vara från 2022. Bestämmelserna genomför artikel 8.8 tredje stycket, artikel 13.1 d, andra och tredje stycket samt 13.2 i engångsplastdirektivet.

58 §

Paragrafen anger ett krav på en producent som tillgängliggör fiskeredskap som innehåller plast på den svenska marknaden att informera användarna av fiskeredskapen om vissa uppgifter. Paragrafen genomför artikel 10 i engångsplastdirektivet. Den information som producenterna ska lämna om sina fiskeredskap är information om återanvändbarhet, återanvändningssystem, avfallshantering och annan liknande information om hur redskapet ska tas om hand på bästa sätt ur ett resurshushållningsperspektiv samt för att undvika nedskräpning av framförallt vattenmiljön. Paragrafen kan delvis genomföras genom det föreslagna kravet om märkning av fiskeredskap som innehåller plast enligt 30 § i förordningen. Sådan märkning föreslås innehålla information om hur redskapet ska tas om hand när det är uttjänt. Se överväganden i avsnitt 5.2.10.

58 § tredje stycket

Här anges syftet som ska uppfyllas vid rapportering enligt 59 §. Informationen ska lämnas på en webbplats eller på ett likvärdigt sätt som gör det enkelt för användarna att ta del av.

58 § fjärde stycket

Paragrafen anger att ansvaret att informera får överlämnas till en extern aktör. Syftet med detta är att det kan förbättra möjligheterna att nå ut med informationen om den lämnas över till sådana aktörer som är specialiserade på det området. På så vis främjas syftet med skyldigheten att lämna informationen.

59 §

Paragrafen anger att den som ska lämna information enligt 57 § också ska lämna en rapport till HaV om på vilket sätt informationen bidrar till att uppnå syftet med att lämna informationen. Syftet med informationen anges i tredje stycket i 57 §. Se avsnitt 5.2.10.

60 – 61 §§

I paragrafen anges vid vilka tillfällen som den som driver ett insamlingssystem ska samråda med en kommun och med övriga system som har tillstånd. Dessa samråd ska göras fortlöpande när ett system fått tillstånd till skillnad från förberedande samråd i 37-38 §§.

62 – 63 §§

Paragraferna stadgar skyldighet om överföring av uppgifter enligt artikel 13 i engångsplastdirektivet. Paragraferna genomför i engångsplastdirektivet artikel 8.8 tredje stycket, artikel 13.1 d, 13 andra och

trede stycket och 13.2, samt artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet. Av artikel 13 i engångsplastdirektivet framgår att medlemsstaterna för varje kalenderår ska rapportera angivna uppgifter till kommissionen, varav artikel 13.1 d gäller fiskeredskap och 13.2 avser kvalitetskontrollrapport över dessa uppgifter. Artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet anger krav om säkerställande av att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter. Senast den 3 juli 2020 ska kommissionen anta genomförandeakter för att fastställa formatet för rapportering av uppgifter om fiskeredskap samt kvalitetskontrollrapport i enlighet med artikel 13.1 d och 13.2 i engångsplastdirektivet (se artikel 13.4 andra stycket).

Om HaV får ansvar för tillsyn över producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, ingår ansvar för de uppgifter som producenter och insamlingssystem årligen rapporterar till myndigheten. Naturvårdsverket ansvarar för övriga delar av rapporteringen enligt artikel 13, och har tillsynsansvar över rapporterade uppgifter enligt förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket anger i verkets skrivelse (med anledning av regeringsuppdrag om genomförande av engångsplastdirektivets rapporteringskrav) att rapporteringen av engångsplastdirektivet bör ske samlat, och att det är rimligt att verket rapporterar till kommissionen mot bakgrund av deras ansvar för de största delarna av engångsplastdirektivet.⁷⁹ HaV kommer därmed behöva lämna de uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som anges i artikel 13.1 d och 13.2 till Naturvårdsverket för den årliga rapporteringen till kommissionen. Angående överföring av uppgifter mellan myndigheter gör HaV följande bedömning. Av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Informationsskyldigheten omfattar varje uppgift myndigheten förfogar över, dvs. inte bara uppgift ur allmän handling. Denna bestämmelse utgör legalt stöd för överlämnande av uppgifter som Naturvårdsverket behöver för att fullgöra rapporteringen till kommissionen, om inte uppgiften är sekretessbelagd (eller det skulle hindra arbetets behöriga gång). Nedan redogörs dock för att vissa av de inrapporterade uppgifterna kan komma att behöva en sekretessreglering, vilket innebär att en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i enlighet med 62 § krävs för att HaV ska kunna lämna över uppgifter i de fall som sekretess föreligger. Om de uppgifter som medlemsstaten ska rapportera till kommissionen enligt kraven i artikel 13.1 d i engångsplastdirektivet inte är sekretessbelagda, kan HaV med stöd av 6 kap. 5 § OSL överföra dem till Naturvårdsverket.

Följande bedömning görs av om uppgifterna enligt artikel 13.1 d i engångsplastdirektivet omfattas av sekretess. Naturvårdsverket anger att de uppgifter som rapporteras till kommissionen sker i aggregerad form, vilket innebär att uppgifterna sällan kan identifiera en enskild näringsidkare och dennes affärs- eller driftförhållanden, och att det gör att de uppgifter som Naturvårdsverket ska lämna vidare till kommissionen troligtvis kan överlämnas utan att sekretess aktualiseras. Ett undantag skulle dock kunna vara om det finns så pass få verksamhetsutövare att även aggregerade uppgifter skulle identifiera en enskild näringsidkare och dennes affärs- eller driftförhållanden.⁸⁰ Naturvårdsverket bedömer att de uppgifter som lämnas in av producenter enligt artikel 13 i engångsplastdirektivet och som verket ansvarar för, kommer att omfattas av sekretess för affärs- eller driftförhållanden enligt 30 kap. 23 § OSL, 9 § och punkt 155 enligt offentlighets- och sekretessförordning (2009:641), OSF. Punkt 155 anger att sekretess gäller för enskildas affärs- eller driftförhållanden vad gäller utredning och tillståndsgivning enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och miljötillsynsförordningen.⁸¹

HaV konstaterar att de uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden som medlemsstaten ska rapportera enligt artikel 13.1 d i engångsplastdirektivet, också rör en enskild

⁷⁹ Skrivelse 2019-12-19 Ärenden: NV-05475-19 Genomförande av engångsplastdirektivets rapporteringskrav. Redovisning av regeringsuppdraget att utreda vissa frågor kopplade till genomförandet av engångsplastdirektivet, s. 19.

⁸⁰ Avsnitt 3.6, s. 20 a.a.

⁸¹ Avsnitt 3.6, s. 20 a.a.

näringsidkares affärs- eller driftförhållanden. I 30 kap. 23 § OSL, om tillsyn, stödverksamhet m.m., anges följande.

23 § Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn) eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Ordet enskild syftar inte bara på den som direkt är föremål för den verksamhet som avses i paragrafen utan också på den som står i affärsförbindelse eller annan sådan förbindelse med denne (se DsJu 1977:11/Del 2 s. 495).

Regeringen har i 9 § OSF, definierat vilka uppgifter som omfattas av sekretessen i 30 kap. 23 § OSL, i föreskrifter som återfinns i bilagan till förordningen. Sekretessen enligt 9 § första stycket 1 OSF gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna lämnas ut. Bestämmelsen föreskriver ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet⁸², vilket innebär att en bedömning måste göras om den enskilde kan antas lida ekonomisk skada om uppgifterna lämnas ut. Skadebedömningen ska ske med utgångspunkt från själva uppgiften. Frågan om sekretess gäller eller inte behöver inte i första hand knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas med bestämmelsen (prop. 1979/80:2 del A s. 80).

HaV bedömer, i likhet med Naturvårdsverket, att det inte kan uteslutas att uppgifter som rapporteras in av aktörerna rörande fiskeredskap som innehåller plast innebär att en enskild näringsidkare och dennes affärs- eller driftförhållanden kan identifieras och att det kan röra sig om sådana uppgifter som innebär en ekonomisk skada om de skulle röjas, så som uppgifter om kapacitet/volymer. De till HaV rapporterade uppgifterna behöver därför skyddas av sekretess för affärs- eller driftförhållanden enligt 30 kap. 23 § OSL. HaV föreslår därför att det införs en ny punkt i bilagan till OSF som anger sekretess för enskildas affärs- eller driftförhållanden om verksamheten består i *utredning* och *tillståndsgivning* enligt förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, samt för uppgifter i miljötillsynsförordningen (2011:13). I prop. 1979/80:2 del A s. 235 framgår att med tillståndsgivning och tillsyn avses det område som enligt äldre rätt menades med ordet kontroll. Ordet tillsyn bör inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Se förslag till ny punkt i OSF i avsnitt 2.2.7 och författningskommentar i avsnitt 3.2.7.

En överföring av personuppgifter till en annan myndighet utgör en behandling av personuppgifter och kräver enligt dataskyddsförordningen (GDPR) ett berättigat ändamål och en laglig grund. Överföringen av uppgifter till Naturvårdsverket görs för att Sverige ska uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt artikel 13.1 d och 13.2 i engångsplastdirektivet. Laglig grund är antingen en rättslig skyldighet (om uppgiftsskyldigheten och dess syfte finns reglerad, såsom i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet), eller allmänt intresse, för det fall att uppgiftsskyldighet inte finns reglerad utan istället sker utifrån det

⁸² Bestämmelsens tillämpning på handlingar i ett disciplinärende hos Revisorsnämnden behandlas i RÅ 2003 ref. 83.

upplägg som finns för att säkerställa att rapportering enligt direktivet sker till kommissionen samt mot bakgrund av 6 kap. 5 § OSL. En överföring av personuppgifter till Naturvårdsverket har således både ett berättigat ändamål och en laglig grund enligt GDPR.

64-68 §§

64-68 §§ genomför artikel 14 i engångsplastdirektivet som uppställer krav på medlemsstaterna att fastställa regler om sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Se även avsnitt 5.2.11 och 5.2.12.

64 §

Paragrafen anger att HaV får återkalla tillståndet om insamlingssystemet inte uppfyller i förordningen angivna krav. Se mer om tillståndsgivning i avsnitt 5.2.12.

65 §

Paragrafen upplyser om att bestämmelser om tillsyn finns i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. I miljötillsynsförordningen föreslår HaV att en ny bestämmelse införs där det framgår att HaV har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret för fiskeredskap med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i förordningen. Se avsnitt 2.2.2 och 3.2.2.

66 §

Paragrafen hänvisar till bestämmelser om avgifter i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. HaV föreslår införandet av två nya bestämmelser i angiven förordning. Se avsnitt 3.2.3.

67 §

Paragrafen är en bötesbestämmelse som omfattar tre överträdelser. Utgångspunkten för straffrättsliga sanktioner enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen är att den ska beslutas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § första stycket 1 kan riksdagen dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter så länge rättsverkan inte avser annat än böter. Med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken (1998:808) kan regeringen införa denna bötesbestämmelse.

De tre överträdelserna gäller producentens skyldighet att 1) märka fiskeredskap som innehåller plast som tillgängliggörs på marknaden, 2) ta hand om avfall och 3) lämna information till användare om bl.a. återanvändbara alternativ och lämplig hantering.

Punkten 1 gäller märkning av fiskeredskap som innehåller plast som släpps ut på marknaden (30 §). Märkningen upplyser om att det är ett redskap som omfattas av producentansvaret, plast i redskapet, lämpliga avfallshanteringsalternativ och negativ påverkan på miljön. Märkning utgör ett viktigt krav för att kunna efterleva skyldigheterna i producentansvaret och det är därmed rimligt att en sådan överträdelse ingår i straffbestämmelsen.

Punkten 2 avser producenter som inte uppfyller kravet att ta hand om uttjänta fiskeredskap genom att inte ta emot redskapet eller se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det (31 §). Detta krav är en grundbult i producentansvaret varför en sådan överträdelse också bedöms vara allvarlig och bör omfattas av en straffbestämmelse.

Punkten 3 avser krav på producent som släpper ut fiskeredskap som innehåller plast på marknaden (58 §) att informera användarna om återanvändbara alternativ, återanvändningssystem, avfallshanteringsalternativ och lämplig hantering m.m. Detta är en viktig åtgärd för att möjliggöra miljömässig hantering för användarna och det är rimligt att en sådan överträdelse också omfattas av en straffbestämmelse.

67 § är formulerad på samma sätt som motsvarande 76 § förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Det noteras att Naturvårdsverket i regeringsuppdrag under 2015 angett att det kan vara lämpligt att upphäva motsvarande straffbestämmelse och bland annat ersätta med miljöskattavgifter. Ståndpunkten motiverades med bland annat att det kan vara lämpligare att använda sig av miljöskattavgifter eller att det i vissa fall kan vara tillräckligt med tillsynsåtgärder.⁸³ Detta har i dagsläget inte utretts vidare. Straffbestämmelsen gällande producentansvaret för elutrustning har inte tillämpats i någon egentlig utsträckning och det är osäkert i vilken mån det skulle kunna bli aktuellt för fiskeredskap som innehåller plast. Det finns andra tillsynsåtgärder som kan användas för att åstadkomma rättelse (t.ex. vitesföreläggande och vitesförbud, se 67 § andra stycket).

Det bör också beaktas att den skyldighet som åligger en tillsynsmyndighet att åtalsanmäla så snart det föreligger misstanke om brott enligt 26 kap. 2 § miljöbalken kan motverka syftet att alla producenter ska omfattas av producentansvarssystemet. Vid en misstanke ska inte tillsynsmyndigheten pröva om brottet kan anses ringa eller om det saknas uppsåt eller inte begåtts vårdslöst. Då både tillsynsmyndighet och branschorganisationer vill fånga upp så många producenter som möjligt för att undvika så kallade friåkare, kan detta motverkas av att en producent som samtidigt identifieras också åtalsanmäls.⁸⁴

Sammantaget finner HaV det lämpligt att använda sig av samma system inom producentansvaren gällande sanktionsbestämmelserna och föreslår därför att de tre föreslagna överträdelserna ska ingå i bötesbestämmelsen.

67 § andra stycket

I andra stycket anges att straff enligt förordningen inte får utdömas för gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 26 kap. miljöbalken. HaV kan, utöver de sanktioner som anges i förordningen och 29 kap. miljöbalken, använda sig av tillsynsåtgärder som föreläggande och förbud som förenas med vite, för att åstadkomma rättelse. Detta skulle kunna vara fallet om HaV inte får in de uppgifter som ska ges in enligt förordningen, eller i de fall ytterligare uppgifter begärts in till exempel vid stickprovskontroller.

67 § tredje stycket

I tredje stycket anges att till ansvar enligt förordningen kan inte dömas om en gärning är belagd med straff enligt 29 kap. miljöbalken. En gärning som skulle kunna bli aktuell är *försvårande av miljökontroll* enligt 29 kap. 5 § miljöbalken. Punkten 1 handlar om uppgifter som ska ges in till en myndighet. Den som lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet, kan dömas för försvårande av miljökontroll. Denna punkt borde omfatta producenternas anmälan om tillgängliggörande på marknaden, ansökan om tillstånd eller rapportering av uttjänta fiskeredskap m.m.⁸⁵ Enligt 29 kap. 11 § miljöbalken döms inte till ansvar om det

⁸³ Skrivelse 2016-01-28 Ärenden: NV-06387-14 Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke RU, s. 65.

⁸⁴ S. 66 a.a.

⁸⁵ Naturvårdsverket konstaterar i rapporten ovan a.a. att straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken såvitt de känner till inte tillämpats vid några överträdelser av bestämmelser i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, s. 64.

är fråga om en gärning som är att anse som ringa, dvs. om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. Som nämnts ovan under andra stycket är dock HaV alltid, i egenskap av tillsynsmyndighet, skyldig att göra en åtalsanmälan så snart det föreligger misstanke om brott, enligt 26 kap. 2 § miljöbalken. Det ligger då inte på tillsynsmyndigheten att pröva om brottet kan anses ringa eller om det saknas uppsåt eller inte begåtts vårdslöst.

68 §

Paragrafen hänvisar till förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter i vilken HaV föreslår införandet av två bestämmelser om miljöskaktionsavgift om 10 000 kronor för den som driver insamlingssystem och för producent som är försenad med att lämna in i förordningen föreskrivna uppgifter. Se avsnitt 2.2.4 och 3.2.4.

69 §

Paragrafen hänvisar till var bestämmelser om överklagande av en myndighets beslut återfinns. Av 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken framgår att mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

70 §

I paragrafen ges HaV bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter gällande förordningen. Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen anges att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag, och i 11 § att regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter enligt 7 §. Verkställighetsföreskrifter kan fylla ut eller precisera en lagbestämmelse och tillföra vad som behövs för att en lag ska kunna tillämpas i praktiken.⁸⁶ De får inte tillföra något väsentligt nytt i sak eller förändra innehållet i en lagbestämmelse, utan ska förstås som tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär.⁸⁷ Av detta får anses följa att nya skyldigheter inte kan uppstå genom verkställighetsföreskrifter. HaV bedömer att verkställighetsföreskrifter kan vara nödvändigt att tillämpa i vissa fall vid tillämpningen av förordningen. HaV har i vissa bestämmelser föreslagit ett eget bemyndigande, till exempel när det gäller angivande av fiskeredskap som innehåller plast och rutiner för internkontroll mot bakgrund av att dessa föreskrifter inte bedöms motsvara innehållet i verkställighetsföreskrifter.

⁸⁶ Prop. 1973:90 s. 211.

⁸⁷ En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter, Ds 2014:10, s. 13.

3.2 Författningskommentar till övriga författningsförslag

3.2.1. Förslag till ändring av 15 kap. 15 § miljöbalken (1998:808)

I nuvarande 15 kap. 15 § miljöbalken ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om att producenter av förpackningar och producenter av vissa slags papper, bl.a. tidningspapper, samt producenter av elektriska och elektroniska produkter⁸⁸ ska se till att angivna förpackningar, papper och produkter omfattas av insamlingssystem för återanvändning eller återvinning, samt krav på tillstånd för att yrkesmässigt driva sådana insamlingssystem.⁸⁹ I prop. 2019/20:156 Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet, föreslås en ändring i 15 kap. 15 § 1 med följande motivering.⁹⁰ Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som rör producentansvar och insamlingssystem. Bemyndigandet gäller idag skyldighet att se till att produkter omfattas av ett insamlingssystem för *återvinning* eller återanvändning. Eftersom en del av det avfall som tas emot av insamlingssystemen behöver bortskaffas så bör bemyndigandet gälla insamlingssystem för *behandling* eller återanvändning. Därmed ändras i punkt 1 bemyndigandet från att gälla föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att produkter omfattas av ett insamlingssystem för *återvinning* till en skyldighet att omfattas av ett insamlingssystem för *behandling*. Vad som avses med behandla avfall anges föreslagen 6 §. Se även avsnitt 1.3.5 ovan om termen behandla avfall i 15 kap. miljöbalken.

Mot bakgrund av den föreslagna förordningen, föreslår HaV att ”producenter av fiskeredskap som innehåller plast” och ”eller fiskeredskapen som innehåller plast” införs i 15 kap. 15 § 1, för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter av fiskeredskap som innehåller plast att se till att fiskeredskapen omfattas av ett insamlingssystem och tillstånd för yrkesmässig drift av sådana system.

3.2.2. Förslag till ändring i 2 kap. miljötillsynsförordning (2011:13), ny 2 kap. 24 a §

26 kap. miljöbalken

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Tillsynen omfattar såväl myndighetsutövande tillsyn, dvs. tillsyn över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken som andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.⁹¹ Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Genom rådgivning, information eller liknande verksamhet ska myndigheten också skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. I 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken pekas tillsynsmyndigheter ut, här anges bland andra Havs- och vattenmyndigheten. Om HaV utses till tillsynsmyndighet för föreskrifter för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast som utfärdas enligt 15 kap. 12 § miljöbalken, behövs en bestämmelse föras in om ansvaret i miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁸⁸ Bestämmelsen har genom ändring som trädde i kraft den 5 november 2013 utvidgats till att även omfatta elektriska och elektroniska produkter. Se prop. 2012/13:161.

⁸⁹ Paragrafens ursprungsydelse tillkom genom prop. 2002/03:117 ”Ett samhälle med giffria och resurssnåla kretslopp” och trädde i kraft den 1 juni 2005.

⁹⁰ S. 64 och 97.

⁹¹ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 493. Jfr allmänna råd (2001:3) från Naturvårdsverket.

Miljö tillsynsförordningen (2011:13)

Miljö tillsynsförordningen (2011:13) avser tillsyn enligt miljöbalken och innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 26 kap. 3 § miljöbalken. I förordningen finns närmare bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. HaV (bland andra myndigheter) har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen inom särskilt utpekade ansvarsområden. Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledningen inom övriga områden. Länsstyrelsen har med vissa undantag ett regionalt ansvar för tillsynsvägledning.⁹² I miljö tillsynsförordningen 2 kap. *Fördelningen av den operativa tillsynen*, fördelas statliga myndigheters och kommunala nämnders ansvar för att operativ tillsyn över miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar följs. Av 1 § följer att den fördelningen gäller i den mån regeringen i det enskilda fallet inte har beslutat något annat. I 19 § Övriga verksamheter och åtgärder, anges att ansvaret för tillsynen i fråga om avfall och avfallsförebyggande åtgärder enligt 15 kap. miljöbalken fördelas i 2 kap. 20 – 35 §§. I 2 kap. 24 § anges bland annat vilka producentansvar som Naturvårdsverket har tillsynsansvar för.

En bestämmelse om att HaV har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast föreslås föras in i miljö tillsynsförordningen som 2 kap. 24 a §. Med skrivningen om undantag för insamling lokalt avses t.ex. insamling i butik, motsvarande bestämmelserna om Naturvårdsverkets tillsynsansvar.

3.2.3. Förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, ny 7 kap. 8 l § och 8 m §

Avgifter för prövning och tillsyn inom avfallsområdet regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Förordningen är beslutad med stöd av bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken och är uppdelad i kapitel för olika slags verksamheter. Kapitel 7 i förordningen innehåller bestämmelser om bland annat avgifter enligt 15 kap. miljöbalken (avfall och producentansvar). I 7 kap. 8 e-k §§ FAPT finns bestämmelser om att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd eller en producent eller producentrepresentant enligt producentansvarsförordningarna för el, papper och batterier, för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket.

Om HaV tilldelas tillsynsansvar för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast bör motsvarande bestämmelser föras in i FAPT. HaV föreslår därmed en bestämmelse i 7 kap. om att *den som driver ett insamlingssystem med tillstånd* enligt 33 § förordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till HaV om xx kronor för myndighetens prövnings- och tillsynsverksamhet (8 l §). En bestämmelse om att en *producent eller ombud* som har skyldigheter enligt förordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till HaV om xx kronor, för myndighetens tillsynsverksamhet behöver också införas i 7 kap (8 m §). HaV begär ytterligare tid för att utreda vilka tillsynsavgiftsbelopp som blir aktuella om HaV ska ha tillsynsansvar, se avsnitt 1.2.2.

3.2.4. Förslag till ändring i förordning om miljö sanktionsavgifter (2012:259), ny 11 kap. 21 § och 22 §

30 kap. miljöbalken

I 30 kap. miljöbalken⁹³ återfinns bestämmelser om miljö sanktionsavgifter. Miljö sanktionsavgifterna är en administrativ sanktionsavgift som tas ut vid överträdelse av vissa miljöregler. Avgiftens syfte är

⁹² T.ex. prop. 1997/98:45, del 1 s. 498.

⁹³ Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem m.m. s. 46-54.

således inte att vara vinsteliminering, utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet. Inriktningen är att miljöstraffavgifterna ska avse sanktion mot överträdelser med lågt straffvärde, medan överträdelser med högre straffvärde hanteras inom 29 kap. miljöbalken (Straffbestämmelser och förverkande). För att inte riskera konflikt med Europakonventionen har det införts ett krav på delgivning innan ett beslut om miljöstraffavgift kan verkställas.⁹⁴

I 30 kap. 1 § miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljöstraffavgift) ska betalas av den som bl.a. åsidosatt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsern avser.⁹⁵ Det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Utrymmet för skönmässiga bedömningar ska vara litet och beloppet ska bestämmas enligt en fastställd tariff.⁹⁶ I 30 kap. 2 § miljöbalken anges att en miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelsern inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Bestämmelserna i 30 kap. kompletteras med förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. I förordningen har regeringen föreskrivit för vilka överträdelser straffavgift ska utgå och med vilka belopp. I 11 kap. *Avfall och producentansvar* återfinns bestämmelser om miljöstraffavgifter. I 11 kap. 13, 14, 14 a, 17, 19 och 20 §§ föreskrivs om en miljöstraffavgift om 10 000 kronor för att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter enligt producentansvarsförordningar till Naturvårdsverket. HaV bedömer att motsvarande bestämmelse bör införas för *den som driver ett insamlingsystem* och är försenad med att till HaV lämna uppgifter om med vilka producenter och ombud som avtal ingåtts om omhändertagande av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast, samt uppgifter om den mängd uttjänta fiskeredskap som samlats in under föregående kalenderår (45 § första stycket 4-5 förordningen). Motsvarande bestämmelse bör införas för den *producent* som är försenad med att till HaV lämna föreskrivna uppgifter om den mängd fiskeredskap som innehåller plast som gjorts tillgänglig på den svenska marknaden under föregående kalenderår eller för den producent som enligt 32 § förordningen ska ta emot uttjänta fiskeredskap och som är försenad med att lämna uppgifter om uttjänta fiskeredskap, enligt 54 § första och andra stycket förordningen. HaV bedömer att den avgift på 10 000 kronor som Naturvårdsverket påför är rimlig och att ett enhetligt system för producentansvar bör eftersträvas. HaV föreslår därmed att bestämmelser om en miljöstraffavgift med 10 000 kronor ska påföras för överträdelser av 46 § första stycket 4-5 och 54 § förordningen.

3.2.5. Förslag till ändring avfallsförordningen (2011:927), ny 6 c § samt ändring i 25 a § och 48 § 6

Definition av fiskeredskap som innehåller plast

I avfallsförordningen anges i 2 § att ”Termer och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.” I 6 a-b §§ avfallsförordningen anges att med förpackning och förpackningsavfall samt tidning och returpapper avses i denna förordning detsamma som i respektive producentansvarsförordning. HaV föreslår att en motsvarande bestämmelse införs om att med fiskeredskap som innehåller plast avses i avfallsförordningen detsamma som i förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, som ny 6 c §.

⁹⁴ Bengtsson m.fl. del II, s. 30:1 ff.; Naturvårdsverket, Handbok 2001:1 med allmänna råd om handläggning av ärenden om miljöstraffavgifter; Jan Darpö, Miljörätt och Europakonventionen i Miljörätten i förändring – en antologi 2003.

⁹⁵ Jfr prop. 1997/98:45, s. 538 ff. 1029.

⁹⁶ SOU 2004:37, s. 80 f.

Krav på den som innehar avfall

I avfallsförordningen 24 § a-d och 25 § finns krav på den som innehar avfall att sortera ut det och lämna till en producent, kommun eller sådana insamlingssystem som anges i förordningarna för producentansvar. HaV föreslår att ett motsvarande krav införs för den som innehar uttjänta fiskeredskap i avfallsförordningen, som ny 25 a §. Paragrafen införs med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken.

Yrkesmässig insamling i butiklokal eller liknande

Enligt 33 § i den föreslagna förordningen för fiskeredskap som innehåller plast krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem. Tillstånd krävs dock inte för den som tar emot uttjänta fiskeredskap i t.ex. en butiklokal. Att ta emot fiskeredskap i en butiklokal är frivilligt. Enligt förordningens 53 §, får den som i butiklokal eller liknande *yrkesmässigt* säljer eller skänker fiskeredskapsutrustning till användare, ta emot uttjänta fiskeredskap, om den som har tagit emot ser till att ett insamlingssystem som har tillstånd hämtar avfallet. Avfallet ska hämtas utan kostnad. Butiken och insamlingssystemet kan komma överens om att avfallet hämtas på annan plats (34 § andra stycket 1 b) under förutsättning att avfallsregler för transporter och mellanlagring uppfylls.

I 15 kap. 18 § miljöbalken anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs en anmälan till den myndighet som regeringen bestämmer eller till kommunen för att yrkesmässigt samla in avfall (p. 1), eller yrkesmässigt köpa eller sälja avfall eller förmedla avfall för bortskaffande eller återvinning (p. 2). I 46 § avfallsförordningen anges krav på anmälan till länsstyrelsen, om mottagandet utgör *yrkesmässig* insamling av avfall. Uttrycket yrkesmässigt finns inte beskrivet i förarbetena till miljöbalken och det finns inte heller någon uttalad rättspraxis kring detta begrepp när det gäller miljöbalksprövningar. För att en verksamhet ska anses som en näringsverksamhet inom beskattningsrätten så krävs det att den bedrivs yrkesmässigt. Med kravet på yrkesmässighet följer att verksamheten ska bedrivas regelbundet, varaktigt och med en viss omfattning. Bedömning behöver därför göras från fall till fall, men det är tecken på yrkesmässig verksamhet när den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärden:

- är näringsidkare
- kallar sig företagare
- uppenbarligen bedriver verksamhet kommersiellt
- utför tjänster åt någon annan
- gör något som faller under miljöbalken inom en i övrigt yrkesmässig verksamhet, och gör så i större omfattning, med viss omfattning eller periodiskt
- tar betalt
- marknadsför verksamheten/åtgärden, och/eller
- inte agerar som privatperson.

Mot bakgrund av dessa kriterier bör butikinsamling kunna ses som yrkesmässig insamling av avfall och därmed omfattas av krav på anmälan till länsstyrelsen enligt 46 § avfallsförordningen. HaV föreslår att en bestämmelse införs om att anmälningsplikt inte gäller verksamheter som omfattas av ett tillstånd enligt 33 § förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, som ny 48 § 6. Paragrafen införs med stöd av 15 kap. 18 § miljöbalken. HaV noterar att det kunde vara lämpligt att föra in en definition i avfallsförordningen om vad som utgör ”yrkesmässig insamling”.

3.2.6. Förslag till ändring i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, ny 5 § 8

Naturvårdsverket är, enligt förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, förvaltningsmyndighet för avfallsområdet, där avfallsdelen av producentansvaret ingår. Det betyder bland annat att Naturvårdsverket är expertmyndighet inom området och exempelvis stöder miljödepartementet i EU-arbetet, genomför utredningar på uppdrag av regeringen och har dialog med berörda branschorganisationer. Utöver detta övergripande ansvar inom avfallsområdet har Naturvårdsverket ett utpekat ansvar för de aktuella producentansvaren i flera olika författningar, såsom producentansvarsförordningar, miljötillsynsförordning (2011:13) och förordning (EU) 765/2008 (ackreditering och marknadskontroll). Under förutsättning att HaV tilldelas tillsynsansvar för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, föreslås en bestämmelse införas i HaV:s instruktion som tydliggör detta, som ny punkt 8 i 5 §. Se avsnitt 1.2.2 om ansvarsområden.

3.2.7. Förslag till ändring i bilagan till offentlighets- och sekretessförordning, (2009:641), ny p. 157

p. 157

I den punkt som föreslås införas i bilagan till offentlighets- och sekretessförordning (2009:641), anges att uppgifter om utredning och tillståndsgivning enligt förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om fiskeredskap som innehåller plast, omfattas av sekretess för enskildas affärs- eller driftförhållanden enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se överväganden i avsnitt 3.1 författningskommentarer till 62-63 §§ förordningen angående överföring av uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast.

4. Författningsförslagens överensstämmelse med EU-rätt

I regeringsuppdraget anges att de förslag som kräver författningsförändringar ska följas av författningsförslag. Förslagets förenlighet med EU-rätten ska redovisas och vid behov ska tillräckligt underlag som behövs vid en anmälan enligt 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) lämnas.

Anmälningsdirektivet

När myndigheter inom EU tar fram nya eller ändrar i befintliga nationella tekniska föreskrifter och regler för e-tjänster (informationssamhällets tjänster) ska de anmälas till EU-kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet. I artikel 1 c och 1 f i anmälningsdirektivet definieras teknisk specifikation och teknisk föreskrift. Anmälningsproceduren ska göra att otillåtna handelshinder upptäcks och förhindras. Nationella myndigheter har också möjlighet att påverka utformningen av andra länders tekniska föreskrifter eller regler för e-tjänster. Om en teknisk föreskrift antas utan att den först har anmälts innebär det att den inte får tillämpas. I enlighet med förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska svenska myndigheter underrätta Kommerskollegium om förslag till nya tekniska föreskrifter respektive förslag till ändringar till redan antagna föreskrifter.

Alla föreskriftsförslag som innehåller tekniska föreskrifter och som reglerar fysiska produkter eller e-tjänster (informationssamhällets tjänster) ska därmed, med vissa undantag, anmälas. Artikel 7.1 a i anmälningsdirektivet anger ett sådant undantag, som innebär att föreskriftsförslag inte ska tillämpas när medlemsstaterna uppfyller de bindande unionsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer eller föreskrifter för tjänster antas. Anmälningsdirektivet och förordning (1994:2029) omfattar därmed inte föreskriftsförslag av tekniska föreskrifter som genomför bindande EU-lagstiftning. De föreskrifter som innefattar tekniska specifikationer i föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast är bestämmelser om producentansvarsmärkning av fiskeredskap som innehåller plast och utformning av redskap (28 och 30 §§). Båda paragraferna är allmänt hållna och av förordningen framgår att den cirkulära utformningen av fiskeredskap som innehåller plast inte får påverka tillämpningen av EU:s tekniska regler för fiskeredskap som fisket är bundna av vid bedrivande av fiskeverksamhet i den gemensamma fiskeripolitiken. Införandet av bestämmelserna är nödvändigt för att uppfylla kraven i artikel 8.8 i engångsplastdirektivet för medlemsstaten att säkerställa att system införs för utökad producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Förenlighet med EU-rätten i övrigt

Ett EU-direktiv har som mål att harmonisera medlemsstaternas nationella lagstiftning på något område. Ett direktiv föreskriver vilket resultat som ska uppnås men lämnar åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Engångsplastdirektivet, såväl som avfallsdirektivet, är minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna har möjlighet att införa strängare regler i sin nationella lagstiftning. HaV har i förordningen infört bestämmelser om att producentansvaret ska gälla fiskeredskap som innehåller plast som används i sötvatten såväl som marina vatten, vilket går utöver engångsplastdirektivets tillämpningsområde, som enbart omfattar användandet i marina vatten. HaV bedömer att det inte är möjligt att genomföra producentansvaret om det bara skulle vara tillämpligt på fiskeredskap som används i marina vatten med beaktande av hur fisket i marina vatten och sötvatten går

till väga i Sverige. Se författningskommentar till 5 § förordningen. HaV anser därmed att det är nödvändigt att nationellt införa en vidare omfattning av användningen av fiskeredskap än vad som stadgas i engångsplastdirektivet för att uppfylla kraven om att säkerställa att ett system för utökat producentansvar införs som uppfyller direktivets syfte.

I artikel 8.3 i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna vid tillämpningen av utökat producentansvar, ska ta hänsyn till teknisk genomförbarhet och ekonomisk hållbarhet samt den övergripande inverkan på miljön, människors hälsa och samhället och respektera behovet av att se till att den inre marknaden fungerar smidigt. Det utökade producentansvaret ska tillämpas utan att det påverkar ansvaret för avfallshantering enligt artikel 15.1 och utan att det påverkar tillämpningen av gällande lagstiftning om avfallsflöden och specifika produkter (artikel 8.4). I artikel 8a.1 d anges att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av producenter oavsett produkternas ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på dem, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter.

För att tillämpa producentansvaret i enlighet med artikel 8.4 ovan, finns i förordningen krav på förberedande och fortlöpande samråd, dvs. den som avser att driva ett insamlingssystem ska innan den ansöker om tillstånd samt kontinuerligt när tillstånd erhållits, samråda med kommunerna och andra insamlingssystem. En kommun kan också vid behov begära samråd. Syftet med samrådet är att insamlingssystemet ska samordnas med den kommunala avfallshanteringen och hänsyn ska tas till de lokala förhållandena i varje kommun, samt att undersöka möjligheterna att samordna systemet med övriga system. Likabehandling av producenter (artikel 8a.1 d) säkerställs genom förordningens krav på insamlingssystemen att låta fiskeredskap som innehåller plast omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent. Övriga bestämmelser i förordningen är utformade i enlighet med kraven i engångsplastdirektivet.

Övriga författningsförslag, dvs. följdändringar eller införande av nya bestämmelser i annan nationell lagstiftning, gäller bemyndigande att meddela föreskrifter om att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska omfattas av insamlingssystem (miljöbalken) och att göra det möjligt för HaV att utföra uppgifter som tillsynsmyndighet om myndigheten får utpekat ansvar för detta område. Dessa bestämmelser om föreskriftsrätt om anslutning till insamlingssystem, tillsyn och sanktioner (miljösanktionsavgifter) genomför kraven i engångsplastdirektivet om att införa system för utökat producentansvar samt artikel 14 om att fastställa regler om sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Krav föreslås även införas även i avfallsförordningen (2011:927) om hantering av uttjänta fiskeredskap för den som innehar sådana och uppfyller engångsplastdirektivets syfte.

Sammantaget går författningsförslagen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå engångsplastdirektivets syfte, att förebygga och minska inverkan på miljön och på människors hälsa från fiskeredskap som innehåller plast samt att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi, inbegripet att främja innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion. Förordningens bestämmelser och övriga författningsförslag är därmed i överensstämmelse med EU-rätten. HaV bedömer att författningsförslagen är proportionerliga, överensstämmer med och går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslagen innebär att Sverige kan uppfylla kraven på utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast i engångsplastdirektivet.

5. Del D - Bedömningar och förslag

I del 5 behandlas överväganden gällande hanteringen av det historiska avfallet i avsnitt 5.1. I avsnitt 5.2 återfinns bedömningar av föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

5.1. Överväganden angående producentansvar för historiskt avfall

5.1.1. Historiskt avfall

I flera befintliga producentansvar återfinns i EU:s direktiv regleringar av hur det historiska avfallet av produkter ska omhändertas. I WEEE-direktivet⁹⁷ anges i artikel 12.4 att ansvaret för finansieringen av kostnaderna för hanteringen av WEEE från produkter som släppts ut på marknaden den 13 augusti 2005 eller tidigare (historiskt avfall), ska bäras av ett eller flera system som alla producenter som finns på marknaden när kostnaderna uppstår proportionellt ska bidra till [...], och i batteridirektivet⁹⁸ anges att finansieringen ska tillämpas på alla förbrukade batterier och ackumulatörer oavsett vid vilken tidpunkt de släppts ut på marknaden (artikel 16.4). Dessa bestämmelser har införlivats i producentansvars-förordningar. I engångsplastdirektivet, i motsats till t.ex. WEEE-direktivet eller batteridirektivet, regleras inte hur det historiska avfallet ska hanteras. Det finns därmed inte något uttryckligt stöd i engångsplastdirektivet för att kostnader för historiskt avfall gällande fiskeredskap som innehåller plast ska täckas av producenterna.

I artikel 8.9 i engångsplastdirektivet anges att ”När det gäller de system för utökat producentansvar som införs i enlighet med artikel 8.8 ska medlemsstaterna säkerställa att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska täcka kostnaderna för den separata insamlingen av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och som har lämnats in till lämpliga mottagningsanordningar i hamn i enlighet med direktiv (EU) 2019/883 eller till andra likvärdiga insamlingssystem som inte omfattas av det direktivet samt kostnaderna för efterföljande transport och behandling av avfallet. [...] De krav som fastställs i i denna punkt ska komplettera de krav som är tillämpliga på avfall från fiskefartyg som ingår i unionslagstiftningen om mottagningsanordningar i hamn.” Engångsplastdirektivet knyter an till mottagningsdirektivet genom att det senare reglerar mottagande av passivt uppfiskat avfall i hamnar. I mottagningsdirektivet, som inte är implementerat i svensk lagstiftning än och träder i kraft 28 juni 2021, anges att skyldigheter vid utökat producentansvar även gäller för hanteringen av fartygsavfall. För att undvika att kostnaderna för insamling och behandling av passivt uppfiskat avfall uteslutande bärs av hamnanvändare, ska medlemsstaterna i förekommande fall täcka dessa kostnader med intäkterna från alternativa finansieringssystem, varvid det kan bli aktuellt att inkludera producentledet för uttjänta fiskeredskap. Se mer om detta i avsnitt 1.3.3 om mottagningsdirektivet.

Det noteras att om en medlemsstat inför producentansvar för historiskt avfall och övriga medlemsländer inte gör detsamma riskerar det skapa försvårande konkurrensmöjligheter och kan förhindra en väl fungerande inre marknad. HaV bedömer att frågan om huruvida producenter bör stå för kostnader för det historiska avfallet från fiskeredskap lämpligen bör harmoniseras mellan medlemsländerna.

⁹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning.

⁹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer.

5.1.1.1. **Finansiering för hantering av historiskt avfall**

Idag finns inga säkerställda uppgifter om hur mycket förlorade fiskeredskap det finns på havets botten. En studie av *Ellen-Mac-Arthur-Foundation* uppskattar den totala mängden plastavfall i haven på över 150 miljoner ton. Baserat på siffrorna från *The Food and Agriculture Organization* (FAO) och *Alfred Wegener institute* (AWI) enbart skulle detta resultera i beräknade mängder mellan 15 och 16,5 miljoner ton förlorade fiskeredskap i haven världen över (Bertling och Nühlen Oberhausen, 2019). Interreg projektet *Marelitt Baltic* har försökt uppskatta mängden förlorade fiskeredskap genom att schablonräkna på att 3,7 nät förloras varje år per fiskefartyg. Används denna schablonberäkning för Sveriges yrkesfiske räknas först antal fiskefartyg, vilka i december år 2018 uppgick till 1162 båtar. Då blir uppskattningen att det förloras cirka 4 300 nät årligen i Sverige och att endast 10 procent av dem återfinns. Enligt HaV:s uppskattningar förlorades årligen 3 000 hummertinor från och med 2016 och tidigare år uppskattningsvis 4 000 hummertinor årligen.

HaV föreslår att historiskt avfall inte ska ingå i ett producentansvar för fiskeredskap i dagsläget utan att detta bör tas om hand genom statliga medel.

Arbetet med historiskt avfall av fiskeredskap innefattar

- städinsatser i form av draggningar/dykinsatser i vattenmiljön,
- att finna hotspots av förlorade fiskeredskap för kostnadseffektiv insamling, och
- insamling och återvinning av uttjänta fiskeredskap på land liknande den där HaV subventionerar återvinning och skrotningen av förlorade eller uttjänta fiskeredskap (dnr 3095-19).

Hur finansiering kring arbetet med förlorade och uttjänta fiskeredskap som sker idag går att läsa mer om i avsnittet 1.4.4 *Finansiering av dagens insamling och återvinning av uttjänta och förlorade fiskeredskap*.

I kommande EHFFs programperiod, 2021-2027, finns ett behov av nationellt samordnade projekt som berör förlorade fiskeredskap. Förhoppningsvis blir aktiviteter kring draggningsåtgärder större än tidigare programperiod, 10 miljoner kronor under en sexårsperiod. Den finansiering som kan vara möjlig via EHFF är långt ifrån tillräcklig för de åtgärder som behöver göras i vår marina miljö. En möjlighet för att förenkla finansiering för EHFF kan vara LOVA-bidrag som kan vara med och delfinansiera dessa projekt. Dagens skrivelse om spökgarn i LOVA-vägledningen bör i sådana fall förtydligas och förenklas. Förtydligandet och förenklingen skulle kunna vara ett projekt som redan beviljats stöd genom EHFF per automatik även beviljas finansiering via LOVA förutsatt att berörd länsstyrelse prioriterar detta. Vilka typer av LOVA-projekt som prioriteras bestämmer respektive länsstyrelse utifrån sitt regionala åtgärdsbehov och denna process är väl etablerad i deras strategiska miljömålsarbete. Viktigt att påpeka är att insamling av historiskt uttjänta fiskeredskap på land inte faller in under varken nuvarande eller kommande programperiod.

Samlat helhetsgrepp

Införandet av ett producentansvar för fiskeredskap kommer inte att lösa problemet med historiskt uttjänta- och förlorade fiskeredskap. I *Marelitt Baltics* utredning, *WP2 Report Derelict fishing gear mapping and retrieval methodology*, uppskattas draggningskostnader för att rengöra 2 100 kvadratkilometer havsbotten från förlorade fiskeredskap utanför södra Sveriges kustlinje till cirka 150 miljoner kronor. (Baltic, 2019, s. 94). Arbetet med insamling av uttjänta fiskeredskap, *HaV subventionerar återvinning och skrotningen av förlorade eller uttjänta fiskeredskap*, dnr 3095-2919, har redan gett resultat av att under en enda insamlingsomgång lyckades samlas in 25 ton uttjänta fiskeredskap i Stockholmsområdet. Detta indikerar att det finns stora mängder uttjänta fiskeredskap att samla in.

Arbetet med att sanera vår miljö, både ovan och under vatten, från historiskt förlorade- och uttjänta fiskeredskap borde genomföras genom en liknande satsning som gjorts kring sanering av vrak⁹⁹, 25 miljoner kronor per år under 10 år, för att få ett mer samlat helhetsgrepp som idag saknas. Saneringsarbetet som behöver utföras i havet skulle även kunna stödja och bidra till det småskaliga fisket genom att involvera yrkesfiskarna i detta arbete.

Som nämns under 5.1.1, anges i mottagningsdirektivet att hamnens kostnader för passivt uppfiskat avfall inte enbart ska bäras av hamnanvändare. Exakt hur detta ska hanteras är inte färdigutrett. I det faktiska genomförandet av mottagningsdirektivet förväntas det underlätta om det redan finns en process för att fördela kostnader för passivt uppfiskat avfall, inklusive men inte nödvändigtvis, om den processen på ett tydligt sätt kan inkludera producentledet. Mottagningsdirektivet ska införlivas i nationell lagstiftning senast 28 juni 2021. Finansiering för passivt uppfiskat avfall, och då kategorin fiskeredskap som innehåller plast, kommer inte att vara möjlig förrän producentansvaret för fiskeredskap enligt engångsplastdirektivet träder i kraft, senast den 31 december 2024. Fram till dess saknas det finansiering för passivt uppfiskade fiskeredskap som innehåller plast i mottagningsdirektivet, men det skulle kunna ingå i det ”samlade helhetsgreppet”. HaV föreslår att det bör utredas vidare och HaV är den myndighet som ska ansvara för sanering av historiskt fiskeredskapsavfall.

5.2. Föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast

I detta avsnitt följer överväganden gällande de huvudsakliga delarna av föreslagen förordning. I avsnitten hänvisas till relevanta paragrafer och författningskommentarer. För en heltäckande bild av vilka artiklar i direktivet som genomförs för respektive bestämmelse och rättsliga överväganden hänvisas till författningskommentaren i avsnitt 3.1.

5.2.1. Producent, ombud och anmälan om tillgängliggörande

Med producenter i engångsplastdirektivet avses alla fysiska och juridiska personer som är etablerade i en medlemsstat och som yrkesmässigt säljer, tillverkar eller importerar fiskeredskap som innehåller plast och släpper ut (tillgängliggör) fiskeredskap som innehåller plast på unionsmarknaden. Undantagna är yrkesfisket och personer som tillverkar fiskeredskap som innehåller plast för eget bruk.

Bestämmelser om producent och ombud och anmälan om tillgängliggörande av fiskeredskap som innehåller plast redogörs för i författningskommentaren avsnitt 3.1, se producentbegreppet 10-11 §§, behörigt ombud 19-22 §§ och anmälan om tillgängliggörande 23-27 §§.

5.2.1.1. Distanshandel via e-plattformar

Handel via så kallade e-plattformar är en situation vid gränsöverskridande handel som är svårare att definiera och reglera än den typsituation för distansförsäljning som reglerna om ombud främst riktar sig mot. Naturvårdsverket har nyligen redovisat ett regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvar där flera viktiga aspekter av problemen med e-handel finns beskrivna.¹⁰⁰ Problematiken med e-plattformar är i många avseenden densamma för producentansvaret enligt engångsplastdirektivet

⁹⁹ Från och med 2018 får HaV 25 miljoner kronor per år från Naturvårdsverkets anslag för förorenade områden för undersökning och bärning av olja och spökgarn från fartygsvrak.

¹⁰⁰ Skrivelse 2020-02-20, Ärenden: NV-08103-18 Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor (M2018/02231/Ke).

gällande fiskeredskap som innehåller plast även om distanshandeln inom detta område inte är lika utbredd i dagsläget, uppskattningsvis 12 procent (Tomasdotter, 2019).

Med e-plattformar avses huvudsakligen *förmedlare* av produkter mellan producent och konsument eller annan användare (köpare), som också oftast är en *värdtjänst*¹⁰¹. En e-plattform kan vara utformad på olika sätt. Om plattformen befattar sig med varorna som säljs, eller i något avseende äger eller kontrollerar sådana varor, kan den anses vara en återförsäljare eller ha ansvar som producent. Vanligast är dock att plattformen endast är en tjänst som producenten och köparen använder. Närmare bestämt en tjänst där producenten lägger upp sina produkter till försäljning och köparen kan söka efter dem. När försäljning sker görs avtalet upp direkt mellan producent och köpare, utan att förmedlaren har någon roll i detta. På så vis träffas inte plattformen av producentdefinitionen och har inga skyldigheter inom systemet för producentansvar, utan ansvaret åligger den ursprungliga producenten som säljer sin vara (Handelsrådet, 2019). Genom att e-plattformarna är konstruerade på ett sådant sätt och på grund av att handeln är spridd genom dessa då plattformarna ofta förmedlar produkter direkt till privatpersoner, är handeln som den möjliggör svår att kontrollera. Det är därmed också svårt att kontrollera att producenterna i fråga följer de krav som ställs på dem. Det är inte minst svårt att kontrollera producenterna som är inblandade också för att det i allmänhet handlar om en stor mängd producenter etablerade i många olika länder, både inom EU och i tredje land. Detta ger sammantaget upphov till en ökad risk för *”friåkning”* i producentansvarssystemen (Hilton et al. 2019).

Naturvårdsverket har gjort en utförlig analys av potentiella handlingsalternativ som också i stor utsträckning skulle vara lämpliga för genomförandet av engångsplastdirektivet avseende fiskeredskap som innehåller plast. HaV ställer sig därför bakom dessa handlingsalternativ och ståndpunkten att det finns skäl att ställa krav på förmedlare men håller också med Naturvårdsverket om att detta bör utredas mer omfattande också av kommissionen för att samordnas på EU-nivå.¹⁰²

5.2.2. Utökat producentansvar och kostnadstäckning

Ett viktigt syfte med ett producentansvar är att kostnaderna för avfallshanteringen av specifika produkter ska överföras från kommuner och staten till producenterna eller de som står för miljöskadan och därmed uppnå principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP)¹⁰³. Producenterna ska stå för full kostnadstäckning och för de kostnader som uppstår i samband med genomförande av producentansvaret.

Av artikel 8.9 i engångsplastdirektivet framgår att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska täcka kostnaderna för den separata insamlingen av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och som har lämnats in till lämpliga mottagningsanordningar i hamn i enlighet med mottagningsdirektivet eller till andra likvärdiga insamlingssystem som inte omfattas av det direktivet samt kostnaderna för efterföljande transport och behandling av avfallet. Producenterna ska också täcka kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder enligt artikel 10 i engångsplastdirektivet. Engångsplastdirektivet kompletterar avfallsdirektivet bland annat vad gäller utökat producentansvar. (Se avsnitt 1.3.1). I de allmänna minimikraven för system för utökat producentansvar i artikel 8a.4 i avfallsdirektivet, anges att ett utökat producentansvarssystem ska täcka följande kostnader för de produkter som en producent släpper ut på medlemsstatens marknad:

- Separat insamling av avfall och

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

¹⁰² Skrivelse 2020-02-20, Ärenden: NV-08103-18 Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper, del 2: Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor (M2018/02231/Ke).

¹⁰³ Artikel 14 i avfallsdirektivet, skäl (23) i engångsplastdirektivet.

- efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens mål för avfallshantering samt kostnader som krävs för att uppfylla andra kvantitativa och/eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar.

Vissa stödtjänster ska finansieras:

- Tillhandahållande av tillräcklig information till användarna av fiskeredskap om åtgärder för förebyggande av avfall, var och hur redskapen kan lämnas in för återanvändning och förberedelser för återanvändning, återvinnings- och insamlingsystem, och förebyggande av nedskräpning och information.
- Datainsamling och rapportering av mängden fiskeredskap som innehåller plast som släpps ut på marknaden och mängden uttjänta fiskeredskap som samlas in och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för fastställande av avfallshanteringsmål och andra mål enligt punkten ovan.

Kraven i avfallsdirektivet specificeras ytterligare i engångsplastdirektivet, vad gäller krav på insamlingsnivåer i artikel 8.8 andra stycket, medvetandehöjande åtgärder i artikel 10 och krav på rapportering i artikel 13.

I 1 § förordningen anges bland annat att syftet är att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska ta ansvar för de problem som dessa orsakar och tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingsystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla uttjänta fiskeredskap och underlätta för användare av fiskeredskap som innehåller plast att lämna ifrån sig dessa när de är uttjänta. Det utökade producentansvaret specificeras sedan i bestämmelserna i förordningen. För att genomföra ett utökat producentansvar för fiskeredskap behöver producenterna (tillverkare, importör och handel) organisera sig till exempel i ett gemensamt materialbolag som har till uppgift att upphandla de tjänster som behövs för insamling, transporter, avtal med kommuner och återvinning, för att hantera de kostnader som läggs på producenterna.

5.2.3. Fiskeredskap som ska ingå i producentansvaret (tillämpningsområde)

Av engångsplastdirektivets tillämpningsområde framgår att direktivet omfattar fiskeredskap som innehåller plast (artikel 2). I artikel 3.4 i engångsplastdirektivet anges definitionen av fiskeredskap. Med fiskeredskap avses ”alla föremål eller redskap som används inom fiske eller vattenbruk för att lokalisera, fånga eller föda upp marina biologiska resurser eller som flyter på havsytan och används i syfte att dra till sig och fånga eller föda upp sådana marina biologiska resurser”. HaV har infört ett förslag på definition av fiskeredskap i 5 § förordningen. Definitionen går utöver engångsplastdirektivets tillämpningsområde på så sätt att även limniska biologiska resurser omfattas, vilket innebär att fiskeredskap (föremål eller redskap) som innehåller plast som används marina vatten och sötvatten omfattas. Se överväganden i författningskommentaren till 5 § i avsnitt 3.1.

Producentansvaret omfattar fiskeredskap som innehåller plast. I artikel 3.1 i engångsplastdirektivet anges vad som avses med plast. HaV använder samma definition i förordningens 7 §. Se författningskommentar till 7 § i avsnitt 3.1.

HaV anser, eftersom engångsplastdirektivets definition av fiskeredskap är bred, att en harmonisering mellan medlemsstaterna om vilka redskap som omfattas av tillämpningsområdet är önskvärd, för att undvika olika tolkningar inom unionen och för att säkerställa en väl fungerande inre marknad. I 14 §

förordningen föreslår HaV att myndigheten får bemyndigande att meddela föreskrifter om fiskeredskap som innehåller plast för att kunna justera omfattningen av de redskap som ingår. En möjlighet att justera redskapen kan vara lämplig till exempel om området harmoniseras eller om fler eller nya kategorier bör ingå eller behöver definieras närmre.

I bilaga 5 anges de fiskeredskapskategorier som HaV inledningsvis anser bör ingå i producentansvaret utifrån hur myndigheten tolkar definitionen i 5 §.

Redskapen delas in i fem större kategorier:

- Aktiva fiskeredskap.¹⁰⁴
- Passiva fiskeredskap.¹⁰⁵
- Föremål som tillhör utrustningen på båt eller fartyg för att lokalisera marina och limniska biologiska resurser eller där syfte är att dra till sig och fånga marina och limniska biologiska resurser.
- Föremål som tillhör fritidsfiskarens utrustning för att lokalisera marina och limniska biologiska resurser eller där syfte är att dra till sig och fånga marina och limniska biologiska resurser.
- Föremål eller redskap som används inom vattenbruk för att lokalisera, fånga eller föda upp marina och limniska biologiska resurser.

Ytterligare fiskeredskap som bör ingå anges i bilaga 5. Landbaserade vattenbruk skiljer sig betydligt från utrustning inom övrigt vattenbruk. Redskap och föremål som enbart används inom landbaserat vattenbruk ska därför inte ingå i producentansvaret. Däremot bör fiskeredskap eller föremål som används inom både vattenbruk i vattenmiljön och inom landbaserat vattenbruk ingå i producentansvaret. Landbaserat vattenbruk använder mycket plast i sin produktion, till exempel bassänger, rör, kopplingar, filter med mera vilket kan bidra till utsläpp av mikroplaster. Av skäl (8) i engångsplastdirektivet framgår att mikroplast ”omfattas inte direkt av detta direktivs tillämpningsområde, men bidrar till marint skräp, och unionen bör därför anta en övergripande strategi för detta problem.” (Se ovan om vilken plast engångsplastdirektivet omfattar).

5.2.4. Producentansvar för utformning av fiskeredskap som innehåller plast

I engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet finns krav på utformning av produkter inom producentansvar.

5.2.4.1. Krav på fiskeredskapens cirkulära utformning

I artikel 1 i engångsplastdirektivet anges bl.a. syftet att förebygga och minska fiskeredskap som innehåller plats inverkan på miljön och främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion. I skäl (10) anges att i synnerhet vad gäller bl.a. åtgärder för produktkrav och märkningskrav kompletterar engångsplastdirektivet avfallsdirektivet. I artikel 8.2 i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna får vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra utformningen av produkter och produktkomponent som minskar inverkan på miljön och genereringen av avfall under produktionen och den efterföljande användningen av produkterna, och i syfte att säkerställa att återvinning och bortskaffande av produkter som har blivit avfall sker i enlighet med avfallshierarkin (artikel 4) och skydd för människors hälsa och miljön (artikel 13). Sådana åtgärder kan bland annat uppmuntra till utveckling, produktion och marknadsföring av produkter och produktkomponenter som lämpar sig för flerfaldig användning, som innehåller återvunnet material, som är hållbara ur teknisk synvinkel och lätta att reparera och som, när de blivit avfall, lämpar sig för förberedelse för återanvändning och

¹⁰⁴ Aktiva fiskeredskap är till exempel fiskespö.

¹⁰⁵ Passiva redskap är till exempel redskap som burar, nät och ryssjor.

materialåtervinning i syfte att göra det lättare att genomföra avfallshierarkin korrekt. Åtgärderna ska beakta produkters inverkan under hela deras livscykel, avfallshierarkin och, när så är lämpligt, möjligheten till upprepad materialåtervinning (8.2 andra stycket). Även i artikel 9 i avfallsdirektivet finns krav på att vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering genom att bland annat uppmuntra utformning, tillverkning och användning av produkter som är resurseffektiva, hållbara (bland annat i fråga om livslängd och frånvaro av planerat åldrande), reparerbara, återanvändningsbara och uppgraderingsbara.

HaV konstaterar att många fiskeredskap som innehåller plast är tillverkade av blandmaterial vilket försvårar återvinningen. Utvecklingen mot mer avancerade fiskeredskap har även lett till att redskapen kan innehålla batterier och lampor som också kan försvåra återvinningen av redskapet. I enlighet med artiklar angivna ovan ska fiskeredskapen utformas på ett sådant sätt att återanvändning och materialåtervinning främjas, i enlighet med avfallshierarkin. Vissa redskapskategorier, såsom burar och nät, uppskattas oftare förloras i vattenmiljön jämfört med andra redskap som, till exempel, trålar och fiskespön. Det är därför viktigt att producenterna även utvecklar redskap på ett sådant sätt att förluster i vattenmiljön motverkas. HaV föreslår därmed, för att införliva kraven om produkters cirkulära utformning i direktiven, att bestämmelser om producentansvar för utformning av redskap införs i förordningen, se 28 §.

HaV arbetar idag genom olika initiativ och projekt för att vidareutveckla selektiva och skonsamma redskap. HaV arbetar också för att genom positiva incitament öka användningen av mer selektiva och skonsamma redskap. Där så är lämpligt och behov finns föreslår myndigheten ändringar till lagstiftning om redskapens utformning och användning. I förordningens 29 § införs en bestämmelse om att utformningen på redskap inte får påverka tillämpningen av EU-rättsliga tekniska åtgärder för fisket i enlighet med artikel 8.9 tredje stycket i engångsplastdirektivet. Se mer om detta i författningskommentaren till 29 §.

5.2.4.2. Anpassade avgifter

I de allmänna minimikraven för system för utökat producentansvar i artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet anges krav på att producenternas avgifter vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar, ska, när så är möjligt, *anpassas* till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter. Vid anpassningen ska särskild hänsyn ges till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt till förekomsten av farliga ämnen, varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas och en anpassning göras utifrån kraven i relevant unionsrätt och dessutom, i förekommande fall, harmoniserade kriterier tas som utgångspunkt för att säkerställa en smidigt fungerande inre marknad. Dessa ”anpassade avgifter” ska således användas för att främja ekodesign.

För att genomföra artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet, inför HaV krav på att avgiften för en enskild producent ska anpassas utifrån egenskaperna hos de fiskeredskap som ett insamlingsystem åtagit sig att ha om hand. Kravet införs i 48 § andra stycket i förordningen. Vid beräkningen av avgiften för en producent ska hänsyn tas till mängden fiskeredskap som producenten sätter på marknaden i Sverige, och särskild hänsyn ska tas till återanvändbarhet (p. 1), materialåtervinningsbarhet (p. 2) och *andra egenskaper* hos fiskeredskap som kan bidra till att uppnå målen med förordningen (p. 3). HaV bedömer att nedanstående ekodesignkriterier utgör ”andra egenskaper” som är relevanta för fiskeredskap:

- Lätt demontering
- Enkel utbytbarhet
- Tillgång för reservdelar
- Tillgång av teknisk information för att underlätta professionell reparation

- Tillhandahållande av professionell reparation
- Tillgång till teknisk information för att underlätta professionell återvinning
- Avsaknad av beläggningar som kan hämma återvinning
- Avsaknad av farliga ämnen
- Utrustning som möjliggör för spårbarhet i vatten
- Utrustning som motverkar spökfiske om redskap förloras i vatten

HaV föreslår i 49 § förordningen att myndigheten får bemyndigande att föreskriva mer ingående om de anpassade avgifterna för att kunna justera ekodesignkriterierna utefter behov, t.ex. pga. utveckling av nya metoder, krav i relevant unionsrätt eller harmonisering inom EU. Som nämnts ovan i första stycket stadgas i artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet att en anpassning ska göras utifrån kraven i relevant unionsrätt. Vid utveckling av ett system med anpassade avgifter måste därmed vederbörlig hänsyn ges till de tekniska regler som fiskaren har att förhålla sig till utifrån EU:s regelverk för den gemensamma fiskeripolitiken, så att ekodesignkriterierna är anpassade till detta. (Se avsnitt 5.2.4.1). Av artikel 8.5 i avfallsdirektivet framgår att kommissionen får, om det behövs för att undvika snedvridning av den inre marknaden, anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b, utan att därmed exakt bestämma avgifternas (bidragens) storlek. Det är därmed möjligt att enhetliga kriterier framöver kommer att antas som medlemsstaterna är skyldiga att efterfölja. Enligt artikel 8.5 andra stycket ska kommissionen i samråd med medlemsstaterna offentliggöra riktlinjer om anpassningen av de avgifter som avses i artikel 8a.4 b. Sådana riktlinjer i form av en vägledning förväntas ges ut av kommissionen och kan ge mer detaljer om tillämpningen av avgifterna. Dessutom anförs i forskningen att [Eco-modulation] "will [...] only work if the incentives and the criteria for defining good design are harmonized across EU Member States, since no producer will change the design of its products to satisfy the requirements of one single Member State" (Kunz et al. 2018).¹⁰⁶

5.2.4.3. *Analys gällande krav på differentierade (anpassade) avgifter inom producentansvaret i det nya ramdirektivet för avfall*¹⁰⁷

Som anges ovan i avsnitt 5.2.4.2 ställer det reviderade avfallsdirektivet som allmänt krav att utökad producentansvarssystem med kollektivt ansvar ska införa anpassade avgifter. I analysen kallas de för differentierade avgifter.

Varför differentierade avgifter?

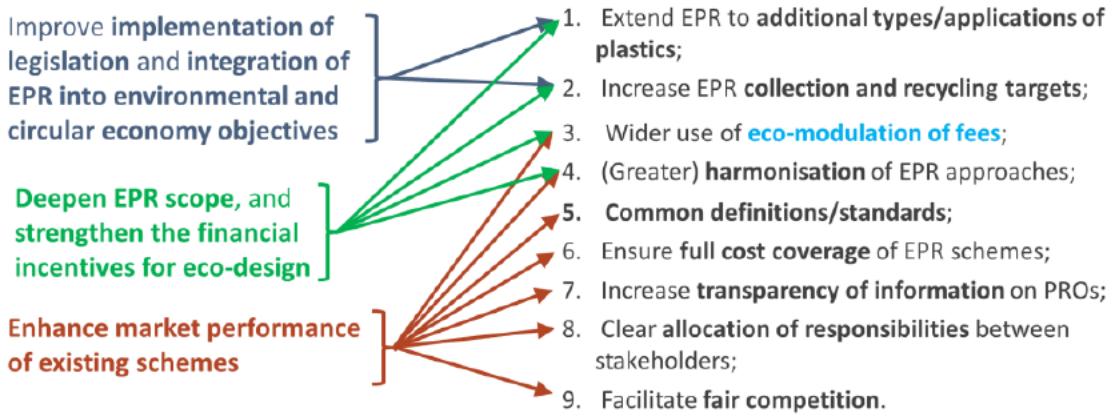
Ett syfte med utökad producentansvar har alltid varit att ge incitament till förändringar av produktdesignen, främst 'design for recycling'. Med visst undantag för förpackningar, där producenterna får betala per vikt och materialslag, så har dock denna effekt uteblivit. Detta beror på att de flesta EPR-system har ett kollektivt producentansvar. Och det har varit svårt att få till någon variant av 'individuellt producentansvar' (IPR) i praktiken.

Differentierade avgifter kan ge vissa incitament för förändringar i produktdesignen. Dessutom verkar det finnas en vilja hos kommissionen att gå längre och inte bara ge incitament för 'design för förbättrad återvinning', utan även se på andra produktdesignegenskaper centrala för en cirkulär ekonomi, såsom hållbarhet, reparerbarhet, och giftfria material.

¹⁰⁶ Carl Dalhammar, 2020-02-05, universitetslektor vid Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet.

¹⁰⁷ Carl Dalhammar, universitetslektor vid Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet.

Figure 1 Opportunities for greater EPR ambition and how to achieve it



Figur 2 Källa: EPR in the EU plastic strategy and circular economy: A focus on plastic packaging.

Erfarenheter från Frankrike

Vissa länder har erfarenheter av differentierade avgifter inte minst Frankrike (Micheaux, 2017). Se exempel på hur Frankrike har löst differentierade avgifter på diskmaskiner, dammsugare och bärbara datorer i figur 3. Avgifterna har differentierats för dåliga egenskaper (malus, ökad avgift) eller goda egenskaper (bonus, minskad avgift), t.ex. enligt nedan.

Equipment and modulation	Modulation criteria	Price (€ excl. VAT) ¹⁶¹⁷
Washing machine Dishwasher - 20%	Provision of essential parts for equipment use for 11 years	8.33
	or Incorporation of post-consumer recycled plastic (minimum of 10%)	6.67
Vacuum cleaner + 20%	Presence of plastic parts > 25 g containing brominated flame retardants	0.83 1
	or Failure to provide technical documentation for authorized electrical repairers	
	or Unavailability of essential spare parts for equipment use	
Laptop - 20%	Absence of paint and coatings incompatible with recycling and reuse on plastic parts > 100 g	0.42 0.34
	and Incorporation of post-consumer recycled plastic (minimum of 10%)	
	and Product upgrade with standard tools, including memory drives, chips and cards	

Figur 3 Frankrikes exempel på differentierade avgifter för producenter av diskmaskiner, dammsugare och bärbara datorer.

Mycket intresse och forskning har berört elektronik och förpackningar. Dock kan andra produktgrupper vara mer relevanta för fiskeredskap, t.ex.:

- Materialval: furniture made of more than 95% FSC5- or PEFC6-certified solid wood, without upholstery, benefits from a “bonus”, i.e. a fee reduction, of about 15%
- Konsumentinformation: However, criteria can also be related to consumer awareness. An 8% bonus is granted for packaging with comprehensive sorting instructions, for example.
- Hållbarhet: Criteria can even concern product durability. Producers of t-shirts, jeans, sheets or sweaters, for example, can benefit from a 75% bonus if their products meet the criteria of dimensional stability (less than 5%, ISO 5077 standard) and wash resistance of the dyeing process.

Vilka är de franska erfarenheterna hittills?

Det finns få direkta resultat på produktdesignen, då avgifterna är låga, och då till exempel företag som Apple inte anser att den franska marknaden är stor nog att påverka designen. Dock kommer avgifterna att höjas för vissa produktgrupper och därmed kan den styrande effekten bli högre i framtiden. Det finns också indikationer på att inte alla producenter som kan få reducerad avgift ansöker om detta och att det möjligen kräver administrativa resurser och medföljande kostnader.

Det finns positiva effekter:

- den sociala acceptansen för de differentierade avgifterna är hög,
- den sköts av producentorganisationer så statliga myndigheter behöver inte reglera avgifterna,
- och de omprövas var 6:e år.

Indirekta, positiva effekter som dokumenterats:

- bättre dialog mellan producenter (design) och återvinningsaktörer
- producentorganisationerna utvecklade verktyg för producenter för att uppfylla kriterierna för differentierade avgifter.

5.2.5. Producentansvar för märkning av fiskeredskap

HaV har i förordningens 30 § föreslagit ett krav på producentansvarsmärkning för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad. HaV bedömer att en bestämmelse om producentansvarsmärkning är nödvändig utifrån engångsplastdirektivets krav att säkerställa att system för utökat producentansvar införs och därmed är nödvändig för att genomföra direktivets krav. Se överväganden i författningskommentaren till 30 §.

HaV avser att utreda vidare om möjligheter till redskapsregister och bättre märkningsregler för vissa redskapskategorier som kan används som styrmedel som för att motverka nedskräpning i vattenmiljön. Läs mer om detta under avsnitt 7.1.4 *Utreda ett möjligt redskapsregister för burar och nät, anmälningsplikt vid fiske och redskapsförlust (burar och nät) för fritidsfisket.*

5.2.6. Insamling, transport och återvinning

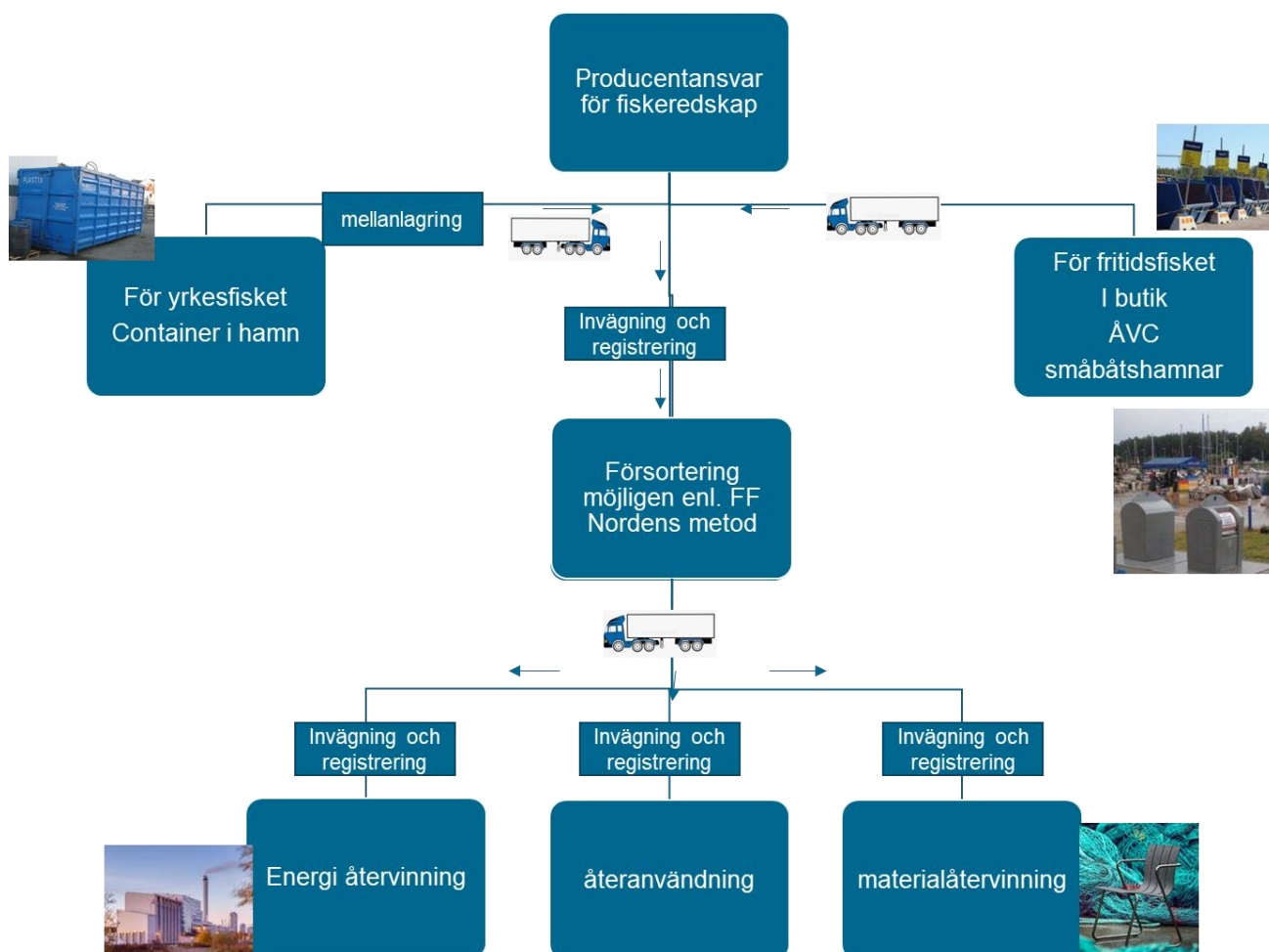
I de system för utökat producentansvar som ska införas enligt kraven i engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att producenter av fiskeredskap som innehåller plast ska täcka kostnaderna för den separata insamlingen av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast och som har lämnats in till lämpliga mottagningsanordningar i hamn eller till andra likvärdiga insamlingssystem. Producenterna ska också stå för kostnaderna för efterföljande transport och behandling av avfallet. I texten som följer beskrivs bedömningar och förslag inom insamling, transport och återvinning.

Insamlingssystem

Flertalet av de befintliga producentansvarssystemen i Sverige drivs till stor del genom insamlingssystem som regleras i producentansvarsförordningar. HaV inför i förordningen ett motsvarande krav på den producent som gör fiskeredskap som innehåller plast tillgängligt på den svenska marknaden. Producenten ska ta emot fiskeredskapet när det är uttjänt eller se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det (31 §).

När ett separat insamlingssystem ska utformas är det viktigt att på bästa sätt anpassa efter lokala förhållanden för att uppnå ett effektivt insamlingssystem. För fiskeredskap som innehåller plast är separat insamling av uttjänta fiskeredskap ett krav (artikel 8.9). Separat insamling definieras i 6 § förordningen utifrån definitionen i engångsplastdirektivet, se författningskommentar. Insamlingssystemet måste därmed leda till att avfall i praktiken samlas in separat skilt från annat avfall. Utformningen av insamlingssystemet bör även ta hänsyn till lokala förhållanden och vara rimligt bekvämt för medborgarna att använda. Insamlingssystemen bör vara godtagbara när det gäller samhällliga normer och branschnormer i medlemsstaten, inte bara för producenterna. Att använda etablerade kommunala system för insamling av avfall och infrastruktur kan vara en möjlig väg att gå och är vanligtvis relativt kostnadseffektivt alternativ för producenterna. Där det inte är möjligt att använda kommunala system borde det vara öppet för producenterna att undersöka om lägre kostnader skulle uppstå om producenterna skulle inrätta sina egna avfallshanteringsstrukturer separat från det kommunala systemet (Sherrington med flera, 2020). Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänta fiskeredskap på återvinningscentral (ÅVC) eller förfogande över mark för uppställning av container, är en avtalsfråga mellan parterna. (Se avsnitt 1.3.5 om avtal med kommunen).

I figur 4 visas en förklarande figur över hur ett möjligt insamlingssystem för producentansvaret för fiskeredskap skulle kunna utformas.



Figur 4 Förklarande figur över hur ett möjligt insamlingssystem för producentansvaret för fiskeredskap skulle kunna utformas. Vattenbruk kan med fördel använda båda insamlingssystemen.

HaV inför i förordningen krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem för fiskeredskap som innehåller plast för fiskeredskap som används inom yrkesfiske, fritidsfiske samt vattenbruk. (Se 33 §). Tillstånd krävs dock inte för en kommuns insamling av uttjänta fiskeredskap inom kommunen eller för insamling i en butik. Ett insamlingssystem som kräver tillstånd ska vara lämpligt och rikstäckande. Även en enskild producent som samlar in måste tillgodose dessa krav. Kravet att system för utökad producentansvar måste ha geografisk täckning och inte begränsas till områden där avfallsinsamling är mest lönsamt anges i artikel 8a.3 i avfallsdirektivet. Se författningskommentar till 34 § sista stycket förordningen.

Yrkesfisket

För yrkesfiskare är sannolikt behovet av att kunna lämna sitt uttjänta redskap nära fiskehamn viktigt då redskapen ofta är stora och tunga att transportera. Yrkesfiskaren kasserar sannolikt också betydligt större mängder åt gången vilket ställer andra krav på mottagarsystemet jämfört med fritidsfisket. Yrkesfiskarna utgör en begränsad och relativt homogen grupp vilket borde göra att samordning förenklas.

Förslagsvis bör insamling för yrkesfisket ske;

- lokalt nära yrkesfiskarna, möjligen under en begränsad tid - mindre kostnader jämfört med permanenta insamlingsstationer,

- genom att när flera yrkesfiskare har tillräckligt med material för att fylla en container beställer de hämtning av redskapen.

Insamlingen skulle kunna ske vid utvalda hamnar för att få en så lämplig geografisk spridning som möjligt, se figur 5. Dessa tolv angivna insamlingsställen ska endast ses som exempel och ytterligare insamlingsställen kan möjligen adderas, till exempel Strömstad, Tanum och Stockholms skärgård. Valet av fiskehamnar där insamling bör ske för yrkesfisket är utifrån flest mängd landad fisk men även för hamnar som idag har verksamheter för att reparera fiskeredskap. De utvalda fiskehamnarna kan ändras om störst mängd landad fisk ändras till andra hamnar och även antalet hamnar kan variera.

Smögen, Öckerö och Träslövsläge (Varberg) bör vara stationära då lagning av yrkesfiskeredskap sker på dessa ställen. Möjligen är det enklare och billigare att yrkesfiskare i insjövatten lämnar sina uttjänta fiskeredskap till ett insamlingssystem på till exempel en ÅVC¹⁰⁸ om utvalda fiskehamnar ligger på för långt avstånd. HaV föreslår att myndigheten får bemyndigande att i föreskrifter ange aktuella hamnar som uppfyller kravet på geografisk täckning.

¹⁰⁸ Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänta fiskeredskap på ÅVC eller förfogande över mark för uppställning av container, är en avtalsfråga mellan parterna.



Figur 5 Föreslagen geografisk spridning av fiskehamnar för utsättning av containrar för insamling av yrkesfiskeredskap.

I det förslag som HaV lägger, förordning för fiskeredskap som innehåller plast, finns det inga hinder för insjöfiske eller vattenbruk att lämna in till ÅVC. Stora redskap som till exempel en trål kan däremot inte lämnas in på ÅVC.

Möjliga steg för återvinning för yrkesfisket med utgångspunkt från fiskehamnar:

1. Container/behållare placeras i utvalda fiskehamnar
2. Transport till ÅVC¹⁰⁹, eventuell mellanlagring utförs av kommunens avfallsentreprenör

¹⁰⁹ Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänade fiskeredskap på ÅVC eller förfogande över mark för uppställning av containrar, är en avtalsfråga mellan parterna.

3. Transport till försortering
4. Invägning och registrering
5. Försortering enligt FF Nordens modell
6. Invägning och registrering
7. Transport till återanvändning, materialåtervinning, förbränning (energiutvinning), med åtföljande vägning och registrering

Vattenbruk

Vattenbruk bedrivs idag på land, i havet, i sjöar och i kraftverksmagasin med spridning över hela Sverige. De vanligaste vattenbruken är traditionella kassodlingar och musselodlingar. Det finns fortfarande utrymme för många fler odlingar (Svenskt vattenbruk, u.å).

HaV föreslår att fiskeredskap eller föremål som används inom vattenbruk i vattenmiljön men som även används inom landbaserat vattenbruk ingår i producentansvaret. Mikroplast omfattas inte direkt av engångsplastdirektivets tillämpningsområde.¹¹⁰ Redskap som enbart används inom landbaserat vattenbruk ska inte ingå då dessa redskap mer faller in under landbaserade källor. Vattenbrukets geografiska spridning ställer krav på att det finns adekvat insamlingssystem och därför bör vattenbrukets utövare kunna lämna sina uttjänta fiskeredskap både i utvalda fiskehamnar, se figur 5, men även på ÅVC¹¹¹ i den kommunen där vattenbruket är hemmahörande.

Fritidsfiske (inklusive sportfiske)

Fritidsfiskarna har en annan situation än yrkesfiskarna då redskapen ofta är betydligt mindre och lättare att transportera. Däremot är fritidsfiskarna som grupp både större och mer heterogen vilket möjligen skulle kunna försvåra samordning. För fritidsfisket kan kommunernas bemannade återvinningscentraler vara ett alternativ, under förutsättning att insamlingssystemen och kommunerna överenskommer om mottagande av uttjänta fiskeredskap. I Sverige finns cirka 600 ÅVC, dessa är spridda över Sveriges 290 kommuner. Detta innebär ett insamlingssystem som även täcker inlandet och därmed fritidsfiske i insjöar. Insamling vid kommunala ÅVC koncentrerar insamlingen till en eller ett fåtal platser i varje kommun vilket möjliggör för att hålla kostnaderna för insamling nere. Fritidsfiskaren kan då lämna sina redskap samtidigt som de lämnar övrigt avfall. Det måste dock vägas in att det kan upplevas som betydligt krångligare att behöva ta sig till återvinningscentralen jämfört med att exempelvis lämna redskapen direkt i hamnen eller i anslutning till en sjö där fiske ofta bedrivs. Ett alternativ skulle kunna vara en rikstäckande insamling i marinor. Insamlingssystemet måste vara rikstäckande, så om en liten lokal aktör som till exempel en hamn eller en grupp yrkesfiskare vill driva en insamlingsstation kan de på uppdrag av ett insamlingssystem göra det, men det förutsätter ett avtal med ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen.

Som nämnts ovan är ett av kraven för det utökade producentansvaret i engångsplastdirektivet att producenterna av fiskeredskap ska täcka kostnaderna för separat insamling. HaV tolkar detta som att fiskeredskap inte kan slängas i de fraktioner som redan finns på kommunala ÅVC utan att det bör finnas separata kärl för fiskeredskap som innehåller plast, om producenter och kommuner ingår avtal om mottagande av uttjänta fiskeredskap på ÅVC. I förordningens 32 § och 34 § anges krav på separat insamling av uttjänta fiskeredskap för producenter respektive insamlingssystem. Separat insamling är även viktig för att kunna samla in tillförlitlig statistik på hur mycket uttjänta fiskeredskap som samlas in. I dagsläget efterfrågas separata kärl för burar och nät, efter önskemål från insamlingsaktören, och att

¹¹⁰ Skäl (8) och (9) i engångsplastdirektivet.

¹¹¹ Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänta fiskeredskap på ÅVC eller förfogande över mark för uppställning av container, är en avtalsfråga mellan parterna.

övriga fiskeredskap, som till exempel handredskap, och föremål slängs i ett gemensamt kärl. Separata kärl för burar och nät möjliggör för återvinning av hög kvalitet för bland annat nylon. Materialet av fiskeredskap från fritidsfiskare består främst av plast och metall.¹¹²

Förslagsvis bör insamling för fritidsfiske ske genom följande:

1. Lämna in redskapen på samma ställe som de köptes där detta är möjligt.
 - (Ger möjligheten för konsumenten att lämna in de uttjänta redskapen samtidigt som denne köper nya. Detta är eventuellt bara möjligt för större detaljhandlare. Producenterna kan frivilligt erbjuda denna tjänst.)
2. Lämna hos de kommunala återvinningscentralerna¹¹³ i separata insamlingskärl/containrar för fiskeredskap.
3. Lämna in till annat insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen, till exempel insamlingssystem med tillstånd i en marina.
4. Kärlen/containrarna kan ingå i samma fraktion som yrkesfiskets insamling om det är större fiskeredskap som till exempel burar och nät.
5. Transport till försortering. Undantaget de som direkt kan återvinnas för att undvika onödiga transporter.
6. Invägning och registrering.
7. Försortering enligt FF Nordens modell.¹¹⁴
8. Invägning och registrering.
9. Transport till återanvändning alt. materialåtervinning alt. energiutvinning, med åtföljande vägning och registrering.

I dagsläget så skickas de flesta mindre handredskapen direkt till förbränning då det i dagsläget inte är möjligt att försortera dem¹¹⁵. Sorteringskärl för *övriga fiskeredskap och föremål* kan i dagsläget inte försorteras utan bör efter vägning skickas till förbränning, så kallad energiåtervinning. HaV ser gärna att anpassade avgifter blir styrmedel för att få producenterna att substituera från plast till andra material eller att producenterna designar redskapen och möjliggör för en ny fraktion, nytt separat kärl, för att få hög kvalitet på återvunnet material. Anpassade avgifter bör harmoniseras mellan medlemsländerna för att säkerställa en väl fungerande marknad och för att maximera potentialen för positiva miljöförändringar (Sherrington med flera, 2020). Se avsnitt 5.2.4.2.

5.2.7. Nationell insamlingsnivå för fiskeredskap som innehåller plast

Medlemsländerna ska enligt artikel 8.8 andra stycket i engångsplastdirektivet fastställa en nationell årlig lägsta nivå för insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast. I dagsläget finns ingen säkerställd statistik på hur mycket fiskeredskap som sätts på marknaden årligen och det finns heller ingen säkerställd statistik på hur mycket som förloras i Sverige. Fiskareföreningen Norden (FF Norden) har mycket kunskap om det svenska yrkesfisket och redskapstillverkning och uppskattar att cirka 125 ton fiskeredskap säljs till yrkesfisket i Sverige årligen. Detta är dock inte säkerställda siffror.

¹¹² Carlsson, Peter, Sotenäs kommun, Symbiosutvecklare på Sotenäs Symbioscentrum, peter.carlsson@sotenas.se, fysiskt möte 2020-02-03.

¹¹³ Producenterna ansvarar för alla kostnader inom producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast. Huruvida producenter och kommuner kommer överens om mottagande av uttjänta fiskeredskap på ÅVC eller förfogande över mark för uppställning av container, är en avtalsfråga mellan parterna.

¹¹⁴ I dagsläget behövs detta steget inte i särskilt stor utsträckning.

¹¹⁵ Carlsson, Peter, Sotenäs kommun, Symbiosutvecklare på Sotenäs Symbioscentrum, peter.carlsson@sotenas.se, fysiskt möte 2020-02-03.

I artikel 15 i engångsplastdirektivet om utvärdering och översyn framgår att kommissionen ska utvärdera direktivet senast den 3 juli 2027, byggt bland annat på den information som finns tillgänglig i enlighet med kraven på informationssystem och rapportering i artikel 13. Kommissionen ska därefter lämna in en rapport om de huvudsakliga resultaten av utvärderingen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Rapporten ska vid behov åtföljas av ett lagstiftningsförslag. Förslaget ska, om så är lämpligt, fastställa bindande insamlingsnivåer för uttjänata fiskeredskap. Detta innebär därmed att lägsta bindande insamlingsnivåer för alla medlemsstater kan fastställas om det befinns lämpligt.

Överväganden kring nationell insamlingsnivå för uttjänata fiskeredskap

Det antas finnas mycket stora mängder historiskt avfall som ligger i fiskhamnar, fiskebodas, garage, lagringsplatser i naturen och inte minst på våra bottenar i hav, sjöar och vattendrag. Sotenäs kommun som driver en marin återvinningscentral samlade förra året avfall från fiskeredskap, varav cirka 40 ton skickades till återvinning. Den marina återvinningscentralen har med dagens förutsättningar en årlig kapacitet att ta emot 100 – 150 ton avfall från fiskeredskap. I år kommer de ha en rikstäckande insamling och beräknar få mer än förra året men det är svårt att veta hur mycket. Det krävs idag externa medel för att driva återvinningscentralen då den inte bär sina kostnader.

Insamlingsmålet påverkas av om det historiska avfallet blir producenternas ansvar eller inte. Läs mer om hur HaV resonerar kring historiskt avfall i avsnitt 5.1.1. HaV bedömer inte att det historiska avfallet ingår i producentansvaret, men att det framgår av mottagningsdirektivet att producenterna för fiskeredskap som innehåller plast ska stå för en andel av fiskeredskap som innehåller plast i passivt uppfiskat avfall.

- Om det historiska avfallet inte bedöms ingå i det utökade producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast, blir insamlingsnivåerna mycket lägre då fiskeredskap oftast har en relativt lång livslängd, medellivslängden uppskattas till att ligga mellan 2 till mer än 10 år, se Tabell 1. Dessutom har redskap sparats även efter livslängden. Insamlingen som sker nu omfattar fiskeredskap som är långt över 30 år gamla.
- Om det historiska avfallet skulle bedömas ingå i producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast, skulle insamlingsmålet kunna ligga högt i början, 100 procent då det finns stora mängder historiska fiskeredskap att samla in men därefter sänks målet ju fler historiska redskap som samlas in. HaV finansierar ett projekt för att samla in uttjänata fiskeredskap under 2020 där det bara under en första insamlingsomgång samlades in 25 ton vilket indikerar att det finns stora mängder att samla in.

I rapporten *Underlag för å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen utredning (2018)* uppskattas livslängden på fiskeredskap inom kust- och havsfiskeflottan, se Tabell 1.

Redskapstyp (statistik från Norge)	Havsfiskeflåttan Livslängd (år)	Kustfiskeflåttan Livslängd (år)	Fritidsfisket (år)	Medellivslängd (år)
Trål	2,82	0,8		1,81
Not	9,98	11,1		10,54
Snurrevad	4,06	3,9		3,98
Nät	1,73	4,2	< 10	5,31
Lina	1,53	4,2	3	2,91
Burar	Ingen uppgift	7,4	< 10	8,7
Spö och rulle			5	5
Bete			< 10	< 10
Medel	4,024	4,84	7,6	6

Tabell 1 Uppskattad livslängd på fiskeredskap i Norges havs- och kustfiskeflotta samt fritidsfisket. Informationen kommer från utredningen Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen utredning (2018).

Att försöka uppskatta en lägsta insamlingsnivå för Sveriges del är svårt då det saknas tillförlitlig statistik och insamlingsmålet beror även på om producenterna ska vara med och betala för det historiska avfallet eller inte. Texten nedan ska ses som ett försök till att uppskatta en rimlig insamlingsnivå med den informationen som finns att tillgå från idag fungerande insamlingssystem i Norge och Island.

Norge

Från Norges Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen utredning (2018) skulle det gå att dra vissa slutsatser och uppskattningar på vad som skulle kunna vara rimliga insamlingsnivåer för fiskeredskap för Sveriges del.

Table 12: Information of the total use of equipment on coastal fishing fleets (upscaled).

	Amount owned	Amount purchased (per year)	Lost at sea (per year)	Discarded (per year)
Trawls	1,569	357	14	342
Purse seine	3,994	190	0	135
Danish-/Scottish seine	7,559	15,386	147	764
Gillnets	2,309,384	728,338	13,941	615,902
Line	685,313	269,347	5,949	96,044
Lobster-/crab pots	944,891	290,622	5,492	51,664

Tabell 12 ovan visar information för Norges kustfiskeflotta (fartyg <28 m lång). Sammanställningen kommer från genomförda intervjuer och är uppskalade för att täcka hela kustfiskeflottan¹¹⁶. Även denna

¹¹⁶ Erlend Standal, Seniorrådgiver i SALT Lofoten AS. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU), E-post 2020-01-27.

data ska ses som osäker och bygger på uppskattningar och antaganden. Utifrån ovanstående har Tabell 2 skapats.

Redskapstyp med data från Norge	Uppskattat satt på marknaden (st)	Uppskattad vikt per redskap	Uppskattad vikt satt på marknaden (medelvärde) ton	Förlorats i vattenmiljön (st)	Kasserade per år i vikt(ton)	Antal kasserade per år (st)	Förhållandet mellan redskap som kasseras gentemot vad som sätts på marknaden totalt (st)	Förhållandet mellan redskap som kasseras gentemot vad som sätts på marknaden totalt (ton)
Trål	357	150-7 000 kg	1 276*	14	1 223	342	0,03%	3%
Not	190	15 000 kg	2 850	0	2 025	135	0,01%	5%
snurrevad	15 386	100-2 000 kg	16 155*	147	802	764	0,06%	2%
Nät	728 338	15 kg	10 925	13 941	9 239	615 902	47%	23%
Lång lina	269 347	15 kg	4 040	5 949	136	9 044	1%	0,3%
burar	290 622	15 kg	4 359	5 492	775	51 664	4%	2%
Summa	1 304 240		39 606	25 543	14 199	677 851	52%	36%

Tabell 2 Norges kustfiskeflotta (fartyg <28 m lång). Sammanställningen kommer från genomförda intervjuer tillsammans och är uppskalade för att täcka hela kustfiskeflottan¹¹⁷. * mycke stor osäkerhet då viketerna har stor variation se visat värde är ett uppskattat medelvärde.

Yrkesfisket i Sverige bedrivs mest i vad Norge definierar som kustfiske (båtar under 28m) och därför har HaV valt att använda Norges kustfiskeflottas uppskattade statistik. Utav alla de fiskeredskap som sattes på marknaden av Norges kustfiskeflotta samlas 52 procent in om beräkningarna utgår från antal och 36 procent om beräkningarna utgår från vikt. Viktberäkningarna är mycket osäkra då det är stora viktvariationer på redskaperna trål och snurrevad men även att det blir stora viktvariationer på nytillverkade trålar/vadar och använda som ofta är fuktiga och bär på mycket vikt i form av vatten.

Stora variationer mellan redskapstyperna i pris och livslängden påverkar säkerligen förhållandet mellan redskap som kasseras gentemot vad som sätts på marknaden. Att många burar förloras stöds i Tabell 21 nedan som är grovt uppskattad statistik från fritidsfisket (inklusive sportfisket) i Norge. Den ringa data som HaV rapporterade till Centrum för fiskerikontroll (FMC)¹¹⁸ om förlorade fiskeredskap kommer till störst del från förlorade burar. Den norska statistiken hade inga uppgifter inom havsfiskeflottan på antalet förlorade burar, se Tabell 12, men däremot så i deras grova uppskattningar av materialflödet inom fritidsfisket (inklusive sportfisket) har uppgifter om uppskattade förlorade burar, se Tabell 21 och Tabell 3 där visas att förhållandet mellan förlorade burar i vattenmiljön gentemot antalet burar satta på marknaden är 100 procent.

¹¹⁷ Erlend Standal, Seniorrådgiver i SALT Lofoten AS. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU), E-post 2020-01-27.

¹¹⁸ FMC tar emot olika sorters anmälningar från fisket.

Tabell 21: Rough estimates for the material flows of recreational fishing equipment, units per year

	Lobster/crab pots / Fish traps	Gillnets	Rods/reels	Line	Lures
In use, unit	400,000	Min. 170,000	Min. 1,000,000	1,000,000	over 10,000,000
In use, tonnes	5,000	750	2,500	-	15
Lost at sea	40,000	2,500-5,000	Small amounts	Some	over 1,000,000
Technical lifetime	over 10 years	over 10 years	5 years	3 years	over 10 years
Discarded	Unknown	12,000	200,000	300,000	Small amounts
Placed on the market	Min. 40,000	17,000	over 200,000	300,000	over 1,000,000
Weight in/out per year	500 tonnes	50-100 tonnes	500 tonnes	negligible	over 15 tonnes
Materials	Metal/plastic	Plastic	Metal/plastic	Plastic	Metal

Från Tabell 21 har Tabell 3 tagits fram.

	Satta på marknaden (st) per år	Satta på marknaden (ton) per år	Förlorats i vattenmiljön	Kasserad uppskattat (ton)	Kasserad (st)	Förhållandet mellan redskap som kasseras genemot vad som sätts på marknaden totalt (st)	Förhållandet mellan redskap som kasseras genemot vad som sätts på marknaden totalt (ton)
Burar	40000	500	40000	vet ej	Vet ej	vet ej	vet ej
Nät	17000	75*	3750	12000*	53	1%	5%
Spö, rulle	200000	500	Små mängder	200000	500	13%	46%
Lina	300000	0	Något	300000	0	19%	0%
Bete	1000000	15	<1000000	0	0	0%	0%
Summa	1557000	1090	1043750	512000	359	33%	33%

Tabell 3. Grova uppskattningar av materialflödet inom fritidsfisket (inklusive sportfisket), per år i Norge.

Island

Island har arbetat längre med att samla in och återvinna fiskeredskap än Norge och har en insamlingsgrad på 85 procent som de lyckades komma upp i efter tre år¹¹⁹. Norge och Island skiljer sig från Sverige då deras yrkesfiske är mycket stort och Sverige har idag en krympande fiskeflotta. Sport- och fritidsfisket verkar ligga konstant då det med statistisk säkerhet inte går att säga om andelen har minskat eller ökat under tidsperioden 2013-2017. Det som skiljer Norge och Island åt är att det isländska systemet organiseras av den isländska återvinningsfonden¹²⁰ och finansieras via producenter, importörer

¹¹⁹ Gudlaugur Sverrisson, Operations Manager, Icelandic Recycling Fund, gus@irf.is, telefonintervju 2020-01-23.

¹²⁰ På engelska: Icelandic Recycling Fund, på isländska: Úrvinnslusjóður

och yrkesfiskare. Det norska systemet är inte ett riksomfattande och heltäckande system som på Island. Det norska företaget Nofir, samlar in och återvinner redskap från såväl yrkesfiskare som fiskodlingar och det är fiskerinäringen och staten som finansierar det. Det blir då tydligt att Norge har en lägre insamlingsnivå än Island på grund av att deras system inte är heltäckande, mellan 33 procent till 52 procent beroende på om beräkningarna utgår från antal eller i vikt. Dessa siffror och beräkningar ska ses som mycket osäkra.

HaV föreslår en stegrande trappa gällande insamlingsnivå där slutmålet bör vara att komma upp i isländska insamlingsnivåer för redskap som ofta försvinner vid användandet, 85 procent. HaV uppskattar att burar, tinor, nät, mjärdar, fällor, ryssjor, bete och krokredskap är fiskeredskap som ska anses som redskap som förloras ofta och då främst inom fritidsfisket. För att säkerställa att redskap som görs tillgängliga på marknaden också kommer tillbaka in i systemet som avfall för materialåtervinning behöver högre insamlingsnivå sättas för redskap som förloras ofta. Se Tabell 4 för föreslagna insamlingsnivåer. Vid en kartläggning av spökgarn med fokus på hummertinor som gjordes på uppdrag av HaV, uppskattade att det årligen förlorades 3 000 hummertinor från och med 2016 och att det tidigare år uppskattningsvis hade förlorats 4 000 hummertinor årligen. En reglering av hummerfisket tros ha minskat antalet förlorade hummertinor.

Syftet med högt satta insamlingsnivåer är att få producenterna att utforma redskapen så att förluster i vattenmiljön motverkas, redskapen kommer tillbaka in i avfallsströmmarna och att materialåtervinning främjas. HaV föreslår som ytterligare styrmedelsalternativ, men som är utanför regeringsuppdraget och behöver utredas vidare, om det kan vara möjligt att införa redskapsregister för burar och nät, anmälningsplikt vid fiske och redskapsförlust (burar och nät) för fritidsfisket, se avsnitt 7.1.4, för att bland annat underlätta identifiering, om producenterna vill utveckla pantsystem för att få tillbaka redskap med högt satta insamlingsnivåer in i avfallsströmmarna.

Insamlingsnivå för vissa redskap (burar och nät) behöver inte harmoniseras med andra medlemsländer utan ska ses som inhemsk hantering av problemet med förlorade fiskeredskap för att säkerställa att redskapen kommer tillbaka in i avfallsströmmarna. Insamlingsnivån för vissa redskap (burar och nät) är inget som ska rapporteras in till kommissionen vid årlig rapportering se avsnitt 5.2.9 *Producentansvar för rapportering* nedan.

Det nationella insamlingsmålet bör harmoniseras med andra medlemsländer för att säkerställa en väl fungerande inre marknad. Det valda nationella insamlingsmålet bygger på att producenterna inte ska ansvara för det historiska avfallet men även vad som HaV anser rimligt i dagsläget. Systemet ska dock sikta högre efter tid men det slutgiltiga insamlingsmålet måste bygga på säkerställd statistik.

År	Nationell Insamlingsnivå:	Insamlingsnivå för vissa redskap (burar och nät)
2025	40 %	55 %
2026	45 %	65 %
2027	50 %	75 %
2028	55 %	85 %

Tabell 4. Föreslagna stegrande insamlingsnivåer för Sverige under en 4-årsperiod om producenterna inte ansvarar. Det föreslås även högre insamlingsnivåer för vissa redskap där uppskattningen är att dessa redskapskategorier ofta förloras och inte kommer in i avfallsströmmarna. Förslagsvis ska dessa insamlingsnivåer ses över till 2029 då mer tillförlitlig statistik finns tillgänglig.

Förslagsvis kan insamlingsnivåer ses över längre fram då mer tillförlitlig statistik finns att tillgå då producentansvaret träder i kraft senast 31 december 2024. Första rapporteringsåret för medlemsstaterna är dock år 2022, i enlighet med artikel 13.1 tredje stycket i engångsplastdirektivet, även om producentansvaret träder i kraft senast den 31 december 2024. Se avsnitt 5.2.9.2 *Uppgifter som begärs in till HaV*. Som nämnts ovan kommer även kommissionen se över om det är lämpligt att fastställa bindande insamlingsnivåer för uttjänta fiskeredskap.

Beroende på bedömning av om det historiska avfallet ska ingå i producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast, kan insamlingsmålet behöva korrigeras över tid och att de stegrande insamlingsnivåerna istället börjar att gälla från 2029 då det uppskattas att medellivslängden på redskap från yrkesfisket, se Tabell 1, är cirka fyra år.

5.2.8. Återvinningsmål för fiskeredskap

I artikel 8 a.1 b i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska fastställa avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin i syfte att uppnå åtminstone de kvantitativa mål som är relevanta för det utökade producentansvarssystemet enligt bland annat avfallsdirektivet, och fastställa andra kvantitativa och/eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar. Engångsplastdirektivet anger inte några krav på återvinningsmål för fiskeredskap som innehåller plast. Sotenäs marina återvinningscentral, som idag utför separering och sortering, skickar vidare till extern aktör, Plastic A/S, för materialåtervinning. De flesta uttjänta fiskeredskap som de samlar in kommer från yrkesfisket och idag materialåtervinns 80 procent av all plast som kommer in, resten skickas till förbränning. Då har de dock sagt nej till leveranser som varit svåra att hantera på grund av mycket föroreningar. Island uppger att 70 procent av det som omhändertas återvinns och att även detta kan vara en rimlig siffra för Sverige.

HaV föreslår ett återvinningsmål på 50 procent men att detta kan stiga till möjligen 70 procent efter ett par år då det finns säkerställd statistik på hur mycket som återvinns. Detta återvinningsmål behöver ses över efter tre år för en justering när mer tillgänglig statistik på återvinning finns att tillgå, och därefter lägga till material- och återbruksmål i förordningen.

HaV föreslår även att återvinningsmål för ”rena” återvunna material, ska införas i ett senare skede. Material som då kan komma i fråga för att uppnå ”renare” återvunnet material är polyeten (PE), polypropen (PP) och nylon (PA). Syftet är att styra mot renare materialflöden men att detta bör ske först efter att tillförlitlig statistik finns att tillgå.

5.2.9. Producentansvar för rapportering

I artikel 8.8 tredje stycket i engångsplastdirektivet anges att medlemsstaterna ska övervaka fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på deras marknader samt insamlade uttjänta fiskeredskap som innehåller plast, och rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 13.1, med sikte på fastställandet av bindande kvantitativa unionsmål för insamling. I artikel 13.1 tredje stycket fastställs att den första rapporteringsperioden ska vara kalenderåret 2022. Medlemsstaterna ska rapportera uppgifterna elektroniskt inom 18 månader från och med slutet av det rapporteringsår då uppgifterna samlades in. Uppgifterna ska rapporteras i det format som fastställs av kommissionen (artikel 13.1 andra stycket och 13.4).

I artikel 13.1 d, 2 och 4 anges följande:

1. Medlemsstaterna ska för varje kalenderår rapportera följande till kommissionen:

- d) Uppgifter om fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden, och om uttjänta fiskeredskap som har samlats in i medlemsstaten varje år.
2. De uppgifter som rapporteras av medlemsstaterna i enlighet med denna artikel ska åtföljas av en kvalitetskontrollrapport. Uppgifterna ska rapporteras i det format som fastställts av kommissionen i enlighet med punkt 4.
4. Senast den 3 juli 2020 ska kommissionen anta genomförandeakter för att fastställa formatet för rapportering av uppgifter i enlighet med punkt 1 c och d samt punkt 2 i denna artikel.

I 46 § 5 och 54 § förordningen införs krav på en producent respektive insamlingssystem att rapportera ovan uppgifter till HaV den 31 mars varje år.

5.2.9.1. *Tillvägagångssätt för rapportering till kommissionen*

Rapporteringen för producenten bör vara så enkel och användarvänlig som möjligt. Vissa fiskeredskapskategorier blir allt mer avancerade och innehåller både batterier och lampa och de flesta redskap kommer i en förpackning. Detta gör att producenten behöver rapportera in även för producentansvaren för batterier, elutrustning och förpackningar. Naturvårdsverkets ambition är att det generella IT-systemet för utökat producentansvar ska konstrueras på ett sådant sätt att andra informationsansvariga myndigheter kan använda sig av systemet eller möjligen en kopia av det. Naturvårdsverkets förslag på samverkan möjliggör för HaV att dra fördelar av att återbruka arbetssätt, information och tekniska lösningar. Detta bör leda till stordriftsfördelar med minskade kostnader för staten som helhet och förbättrad informationskvalitet. För producenterna skulle det även innebära ett samlat kundmöte och möjlighet till att förenkla för producenten.

Visionen är ett sammanhållet förenklat kundmöte med producenter via en samordnad e-tjänst för årlig (in-)rapportering av producentansvar som kan nås på HaV:s och Naturvårdsverkets webbplatser samt på verksamt.se. Detta möjliggör för producenterna att samtidigt rapportera in producentansvaren för batterier, el och förpackningar om så behövs. Som nämnts ovan ska kommissionen senast den 3 juli 2020 anta genomförandeakter för att fastställa formatet för rapportering av uppgifter om fiskeredskap samt kvalitetskontrollrapport. HaV konstaterar att det är viktigt med harmonisering av rapporteringskravet med andra medlemsländer för att underlätta den fria rörligheten på marknaden såväl som harmonisering av rapporteringskraven för producentansvaren i Sverige. En enkel rapportering leder även till att motverka så kallade friåkare bland producenterna.

5.2.9.2. *Uppgifter som begärs in till HaV*

I föreslagen förordning för fiskeredskap som innehåller plast, anges krav på uppgiftslämnande till HaV enligt artikel 13.1 d i direktivet. In-rapporteringen från verksamhetsutövarens uppgiftslämnare går till HaV, och därefter lämnar myndigheten uppgifter till Naturvårdsverket för ut-rapportering till kommissionen, det vill säga Naturvårdsverkets samlade EU-rapportering.

I förordningen används ordvalet *mängd* vid rapportering av redskap som sätts på marknaden och uttjänta insamlade redskap. Se 46 § 5 (insamlingssystemens rapportering) och 54 § (producenternas rapportering) förordningen. Betydelse av mängd kan variera beroende på om det är

- mängden satta redskap satta på marknaden, då borde mängden anges i antal men även vikt om möjligt, eller om
- mängden insamlade uttjänta fiskeredskap, då borde mängden anges i vikt men även i antal om möjligt.

Det kan vara svårt för mindre producenter att ange mängden satta redskap på marknaden i vikt. Därför är en omräkning från antal till vikt en möjlig lösning, en så kallad schablonomräkning. Det omvända gäller för insamlingssystem, då det istället blir svårt att uppge antalet insamlade uttjänta fiskeredskap

och det enklaste, i detta fall, är att rapportera in i vikt. Även här skulle en omräkning från vikt till antal vara en möjlig lösning för att kunna jämföra mellan enheterna och förenkla inrapporteringen.

HaV föreslår, under delen om *Ytterligare åtgärds- eller styrmedelsalternativ* som behöver utredas vidare, anmälningsskyldighet när fritidsfiskare förlorar sitt redskap. se avsnitt 7.1.4. Detta förslag på åtgärd syftar till att göra det möjligt att veta vart och hur många redskap som förloras. Inrapportering av förlorade fiskeredskap kommer inte att ske i vikt utan görs i antal och därför anser även HaV att det är bra att få en uppskattning om;

- hur många redskap som har satts på marknaden (antal/vikt)
- hur många uttjänta fiskeredskap som har samlats in (vikt/antal)
- hur många redskap som har förlorats (antal) för att få en överblick av flödet för fiskeredskap.

Enligt engångsplastdirektivet är det första rapporteringsåret 2022 för fiskeredskap som innehåller plast. Vid denna tidpunkt har inte producentansvaret trätt ikraft och det finns inga nationella krav på producenterna att rapportera in mängden redskap som sätts på marknaden eller mängden uttjänta redskap som samlas in. HaV kommer därför sammanställa dokumentation för inrapportering och sammanställning till kommissionen. HaV föreslår därför, att fram till och med ikraftträdande av producentansvaret för fiskeredskap den 31 december 2024, en åtgärd inom havsförvaltningen att i projektform skapa ett frivilligt producentansvar. Projektet kan även bidra till att HaV uppfyller kraven på rapporteringen till kommissionen, om antalet redskap som sätts på marknaden och mängden som samlas in för åren 2022-2024. För mer information om frivilligt producentansvar för fiskeredskap, se avsnitt 7.1.1.

5.2.10. Producentansvar för lämnande av information

I artikel 10 i engångsplastdirektivet finns krav på ”medvetandehöjande åtgärder”. Kraven innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att informera konsumenterna och uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende för att uppnå en minskning av skräp av fiskeredskap som innehåller plast. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att informera användare av fiskeredskap som innehåller plast om tillgängligheten vad gäller återanvändbara alternativ, återanvändningssystem och avfallshanteringsalternativ samt bästa praxis för sund avfallshantering som utförs i enlighet med artikel 13 i avfallsdirektivet. Användarna ska också informeras om inverkan på miljön genom nedskräpning och annat olämpligt bortskaffande av fiskeredskap som innehåller plast.

En producent som tillgängliggör fiskeredskap som innehåller plast på den svenska marknaden ska därför se till att information är kopplad till kunskap om återanvändning, korrekt avfallshantering och information om den negativa påverkan på miljön vid olämpligt bortskaffande av produkten. HaV bedömer, mot bakgrund av kraven i artikel 10, att producenten ska tillhandahålla information om vilka komponenter och vilket plastmaterial som ingår i ett fiskeredskap som innehåller plast. I förordningen införs krav på producenterna att lämna sådan information i 58 §. Förordningen innehåller inga krav på producenten att ange information om var i utrustningen som det kan finnas farliga ämnen och blandmaterial, men det är naturligtvis positivt om det framkommer. Som nämnts tidigare angående utformning av fiskeredskap ska kommissionen, utan att det påverkar tillämpningen av EU-rättsliga tekniska åtgärder, ålägga europeiska standardiseringsorganisationer att ta fram harmoniserade standarder avseende fiskeredskapens cirkulära utformning, i syfte att uppmuntra förberedelse för återanvändning och underlätta materialåtervinning av uttjänta redskap. Hur dessa kommer utformas påverkar troligen informationskraven ovan. Se 5.2.4 *Producentansvar för utformning av fiskeredskap* samt kopplingen mellan information och märkning i författningskommentaren till 30 § om märkning, avsnitt 3.1.

HaV är den myndighet som har den samlade bilden om problematiken kring förlorade fiskeredskap nationellt, regionalt och globalt. Det är därför lämpligt att myndigheten kvalitetssäkrar den information som användarna får om risken för redskapens negativa inverkan på vattenmiljön genom olämpligt bortskaffande och nedskräpning, och att syftet med informationen uppnås. Syftet är att åstadkomma en ökad medvetenhet hos användarna om de miljöproblem som felhantering av fiskeredskap som innehåller plast leder till och lämplig avfallshantering av dessa, vilket ska bidra till att minska nedskräpning och åstadkomma en hållbar användning. Om en producent väljer att organisera sig, till exempel genom att bilda ett materialbolag finns det möjlighet att anlita en av HaV godkänd aktör att utföra de medvetandehöjande åtgärderna. Möjlig aktör för denna typ av åtagande är till exempel Håll Sverige Rent¹²¹.

För att uppnå syftet med artikel 10 i engångsplastdirektivet, föreslår HaV att det införs ett krav på producenten att rapportera till HaV vart tredje år om bl.a. hur syftet uppnåtts. Se 59 §.

5.2.11. Sanktioner

Artikel 14 i engångsplastdirektivet anger att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska anmäla dessa regler och åtgärder till kommissionen senast den 3 juli 2021 samt eventuella ändringar som berör dem.

I den föreslagna förordningen införlivas kravet i artikel 14 i engångsplastdirektivet genom 64-68 §§. 64 § berör återkallelse av tillstånd, 65 § hänvisar till miljötillsynsförordningen (2011:13) där HaV föreslås få operativ tillsyn för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. 66 § hänvisar till förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken där det ska anges belopp för tillsynsavgifter för producenter och insamlingssystem. Beloppet behöver utredas vidare, se avsnitt 1.2.2. 67 § är en straffbestämmelse (böter) och 68 § reglerar miljöstraffavgifter. Utformningen av sanktionsdelen i förordningen följer samma upplägg som övriga befintliga producentansvar, och meddelas med stöd av 8 kap. regeringsformen och 15 kap. 40 § miljöbalken. I författningskommentaren till 64-68 §§ (avsnitt 3.1) och till övriga författningsförslag (avsnitt 3.2) anges överväganden till införandet av paragraferna i förordningen och följdändringar. Nedan i avsnitt 5.2.12 utreds HaV:s provnings- och tillsynsansvar. Genom tillsynen ska kravet i artikel 14 om att medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de regler som införs för fiskeredskap som innehåller plast i förordningen genomförs.

5.2.12. HaV:s provnings- och tillsynsansvar

Med anledning av förevarande regeringsuppdrag, föreslår HaV införandet av en ny bestämmelse i 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13) som reglerar fördelning av den operativa tillsynen.¹²² Bestämmelsen innebär att HaV ansvarar för operativ tillsyn för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i förordningen.¹²³

¹²¹ Håll Sverige Rent är en icke-vinstinriktad stiftelse, bildad 12 oktober 1983 av Naturvårdsverket och Returpack och som genom opinionsbildning verkar mot nedskräpning, för återvinning och ökad miljömedvetenhet. Har sina rötter från kampanjen Håll Naturen Ren som startades 1962 på initiativ av Naturskyddsföreningen.

¹²² Miljötillsynsförordning (2011:13) 2 kap. 24 a §. Se avsnitt 3.2.

¹²³ Lokala undantag är till exempel insamling i butik.

Naturvårdsverket ska ge allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken, i enlighet med 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen.¹²⁴ Därmed omfattas HaV av tillsynsvägledning om myndigheten får ansvar som operativ tillsynsmyndighet för producentansvar för fiskeredskap.¹²⁵

Ett tillsynsansvar för HaV skulle innebära ansvar för att *pröva tillstånd för insamlingssystem* och för *tillsynen* i fråga om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Dessa kostnader bör täckas genom att införa nya bestämmelser i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Se förslag i avsnitt 2.2 (ny 7 kap. 8 § l-m). Förslagen innebär dels att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 33 § förordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till HaV för myndighetens prövnings- och tillsynsverksamhet, del att en producent eller ombud som har skyldigheter enligt förordningen för varje kalenderår ska betala en avgift för myndighetens tillsynsverksamhet. Detta bör sedan administreras genom att HaV varje år skickar ut fakturor för tillsynsavgiften till producenter och insamlingssystem. Sammanfattningsvis ska tillsynsavgiften täcka HaV:s kostnader för:

- Tillståndsprovning av insamlingssystemen.
- Kontroll av att förordningarnas bestämmelser efterlevs.
- Säkerställande av att förordningen efterlevs genom förelägganden, miljöstraffavgifter eller åtalsanmälningar.
- Administration av avgiftssystemet och inrapporterad information från producenter och insamlingssystem.

Storleken på tillsynsavgiften behöver utredas vidare.¹²⁶ Se avsnitt 1.2.2.

Tillståndsprovning

Tillstånd för insamlingssystem krävs enligt 33 § förordningen. Förordningen anger krav på att den som avser att driva ett insamlingssystem ska samråda med kommunerna och övriga insamlingssystem innan tillståndsansökan lämnas in. I övrigt anges inga formella krav avseende prövningsprocessen. HaV utgår, liksom Naturvårdsverket i sina tillståndsprocesser för insamlingssystem¹²⁷, från att processen bör likna den för prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Processen förutsätts därför bestå av:

- information och rådgivning från HaV till den sökande,
- inlämnande av ansökan inklusive samrådsredogörelse,
- granskning av ansökan för eventuell komplettering,
- eventuell komplettering,
- bedömning av ansökan,
- beslut, och
- eventuell överprovning.

HaV:s utgångspunkt är att verksamhetsutövaren har bevisbördan på samma sätt som vid provningar enligt 9 kap. miljöbalken, vilket innebär att det är verksamhetsutövaren som ska kunna visa att kraven är uppfyllda (2 kap. 1 § miljöbalken). HaV:s förväntningar på kraven i förordningen måste vara tydliggjorda

¹²⁴ Naturvårdsverket har i uppgift att vägleda tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2000:10) har ersatts med ny text som återfinns på deras hemsida. Som komplement till denna vägledning finns även en handbok om Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (uppdaterad utgåva juni 2013).

¹²⁵ Jämför Läkemedelsverket som enligt 2 kap. 23 § miljötillsynsförordningen har operativt tillsynsansvar när det gäller producenters skyldigheter att ta emot avfall, och Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för producentansvaret enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen.

¹²⁶ Jämför Naturvårdsverkets belopp om 1000 kronor för en producent och 275 000 kronor för ett insamlingssystem gällande producentansvar för elutrustning.

¹²⁷ Skrivelse 2015-05-13, NV-06387-14, Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier. Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke, s. 31.

för den som ansöker, i synnerhet vid samråd med kommunerna. Att förberedande samråd har skett i enlighet med de krav som följer av förordningen är en förutsättning för att tillstånd ska beviljas. Om samråden inte har genomförts på ett tillfredställande sätt, och därför behöver genomföras på nytt eller kompletteras, riskerar tillståndprocessen att försenas. Det är viktigt att HaV tydliggör förväntningarna avseende sådana krav som eventuellt medger tolkningsutrymme, såsom miljö- och hälsoaspekter, det vill säga att insamlat avfall ska behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt som effektivt bidrar till att återvinningsmålen nås och att återanvändning och återvinning inte försvåras (34 §). Särskilt avgörande blir nivån för beviskravet i de fall återvinningen av avfallet sker utanför EU.

HaV:s inledande granskning av en ansökan om tillstånd bedöms handla om att ansökan är komplett. För flertalet krav i förordningen krävs en utförlig redogörelse för att visa att de är uppfyllda, och ansökningar kan därmed behöva kompletteras. När ansökan bedöms vara komplett inleder HaV sin bedömning av om systemet i fråga uppfyller förordningens krav. De krav som medger tolkningsutrymme bedöms vara mest resurskrävande att bedöma. Utöver miljö- och hälsoaspekter bedömer HaV att insamlingssystemets geografiska täckning kan vara en sådan fråga. Enligt kraven i förordningen kommer förutom den sökande övriga insamlingssystem och kommunerna underrättas om beslut om tillstånd. Allmänheten kommer att hållas informerade om medgivna tillstånd via HaV:s webbplats (43 §). Den som driver ett insamlingssystem ska på webbplats offentliggöra information om bl.a. systemets ägare och vilka som är anslutna enligt 50 §.

Förordningen innehåller inga bestämmelser om tillståndens giltighetstid eller att tillstånd ska tidsbegränsas. HaV har dock möjlighet att tidsbegränsa tillståndet i enlighet med 16 kap. 2 § miljöbalken. Argument för att tidsbegränsa tillstånden kan vara att det kan gynna teknikutvecklingen. Detta eftersom nya sätt att samla in de uttjänta fiskeredskapen på kan kräva en omprövning av tillståndet. Ett tillstånd som inte är tidsbegränsat kan då bli ett hinder för användning av ny teknik. Argument mot tidsbegränsning, och i synnerhet korta giltighetstider, är att det kan påverka verksamhetsutövarens investeringsvilja.¹²⁸ Naturvårdsverket tillämpar idag exempelvis tillstånd tidsbegränsat till maximalt 10 år för yrkesmässig insamling av förpackningar från hushåll.¹²⁹ HaV bedömer att en sådan tidsbegränsning kan vara lämplig för insamlingssystem för fiskeredskap som innehåller plast mot bakgrund av att verksamhetsutövaren måste ha en rimlig tid för att planering. HaV har möjlighet att återkalla ett tillstånd enligt 64 § förordningen.

Tillsynsplan

Av 1 kap. 8-10 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår bl.a. att en operativ tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår ska upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §. Enligt 1 kap. 10 a § ska den operativa tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje

1. verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), om den verksamhetskod som gäller för verksamheten slutar med -i,
2. verksamhet som behandlar avfall, eller
3. yrkesmässig verksamhet
 - a. som samlar in eller transporterar avfall,
 - b. som förmedlar avfall för återvinning eller bortskaffande,
 - c. som handlar med avfall, eller

¹²⁸ Skrivelse 2015-05-13, NV-06387-14, s. 33.

¹²⁹ Enligt 43 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar krävs tillstånd för yrkesmässig insamling av förpackningar från hushåll.

d. där farligt avfall uppkommer som ett led i den yrkesmässiga verksamheten.

Med det föreslagna tillsynsansvaret för HaV behöver myndigheten därmed årligen utarbeta tillsynsplaner. Planerna beskriver vilka tillsynsområden som är aktuella samt hur prioriteringar sker för att få största möjliga miljöeffekt per spenderad resurs. Grundläggande utgångspunkter för tillsynen är att den ska säkerställa miljöbalkens syfte och stödja verksamhetsutövarens egenkontroll. All tillsyn inom miljöområdet bör syfta till att säkerställa miljöbalkens syfte i 1 kap. 1 § att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö” vilket också inkluderar producentansvar. Vägledning om vad som är en hållbar utveckling kan hämtas från bland annat de miljömål som riksdagen fastställt. Särskilt betydelsefull är *Hav i balans samt levande kust och skärgård* eftersom engångsplastdirektivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion (artikel 1). En fungerande tillsyn bör sträva efter samma förutsättningar för alla aktörer. Framför allt handlar det om att hindra oseriösa aktörer från att ställa sig utanför systemet eller på annat sätt tillskaffa sig ekonomiska fördelar i förhållande till sina konkurrenter, så kallade friåkare.

Prioriterade områden för operativ tillsyn

HaV bedömer att nedan punkter kommer vara prioriterade vid tillsynen av förordningens krav. Bedömningar grundar sig bl.a. på hur Naturvårdsverkets tillsyn bedrivs idag. Tillsynens inriktning och fördelning fastställs i den årliga tillsynsplanen som nämnts ovan. Utgångspunkten för den planerade tillsynen är att verksamhetsutövaren ska kunna visa att relevanta krav är uppfyllda. Tillsynen bedöms ske huvudsakligen genom *administrativ kontroll*, dvs. genom att kontrollera uppgifter som rapporteras in till HaV eller som myndigheten begär in. Möten med insamlingssystemen för avstämning av uppkomna frågor utifrån granskad dokumentation bedöms lämpligt att göra 1-2 gånger per år. HaV:s tillsyn bedöms i huvudsak inriktas på producenternas registreringsplikt, rapporteringsplikt, informationsansvar och produktens märkning.

Registreringsplikt

Enligt förordningen, ska producenter som avser göra fiskeredskap som innehåller plast tillgängliga på den svenska marknaden anmäla detta till HaV och i samband med detta se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem åtagit sig att ta hand om det uttjänta fiskeredskapet, eller själv ansvara för att omhänderta det. Insamlingssystemen ska varje år lämna uppgift till HaV om med vilka producenter och ombud som avtal om sådant åtagande om att ta hand om fiskeredskap har ingåtts. De producenter som inte är anslutna till ett tillståndsgivet insamlingssystem och som inte avser anmäla sin verksamhet till HaV är friåkare. Dessa företag bör identifieras för att möjliggöra tillsynen över företagets efterlevnad av bestämmelserna i förordningen. I förordningen anges att insamlingssystemen ska lämna uppgift till HaV om med vilka producenter och ombud som avtal ingåtts (46 §). HaV ska vidare hålla allmänheten informerad om vilka som har tillstånd att driva ett insamlingssystem (43 §) och avser offentliggöra denna information på myndighetens webbplats. Den som driver ett insamlingssystem ska också offentliggöra vilka som är insamlingssystemets ägare och vilka producenter som är anslutna till insamlingssystemet på webbplats (50 §).

Rapporteringsplikt

I förordningen anges krav på *producenterna eller ombud* att årligen (31 mars) anmäla mängden fiskeredskap som tillgängliggjorts på marknaden under föregående kalenderår (23 §), samt mängden uttjänta fiskeredskap som samlats in om de inte är anslutna till ett system (31 §). *Insamlingssystemen* ska varje kalenderår (31 mars) lämna uppgifter om med vilka producenter och ombud som avtal om

åtagande om att ta hand om fiskeredskap ingåtts. Systemen ska också lämna uppgift om mängden uttjänta fiskeredskap som föregående kalenderår samlats in och hur stor mängd av det insamlade avfallet som har lämnats för att behandlas i Sverige, transporterats till ett annat land för behandling och transporterats utanför EU för behandling (46 §). Denna rapportering kommer vara avgörande för HaV:s uppföljning av insamlingsnivåer och återvinningsmål och särskilt viktigt är att korrekta mängder redovisas. Förordningen anger också krav på årlig rapportering till kommissionen (via Naturvårdsverket) av dessa uppgifter. Att upprätthålla en hög rapporteringsgrad med korrekt angivna mängder bedöms därmed vara ett prioriterat tillsynsområde. HaV:s tillsyn bedöms bestå i administrativ kontroll av att rapporteringen sker inom utsatt tid och av kvaliteten på uppgifterna genom exempelvis stickprover utifrån olika kriterier. HaV har föreslagit en bestämmelse om möjlighet att påföra en miljöstraffavgift om 10 000 kronor, i de fall rapporteringen inte sker i tid.

Informationsansvar

Producenterna av fiskeredskap ska uppfylla krav på att informera användarna och uppmuntra till ett ansvarsfullt beteende, vad gäller tillgängligheten av återanvändbara alternativ, återanvändningssystem och avfallshanteringsalternativ för fiskeredskap som innehåller plast samt bästa praxis för sund avfallshantering. (58 §). Producenterna ska också informera om inverkan på miljön, genom nedskräpning och annat olämpligt bortskaffande. HaV ges möjlighet att lämna synpunkter på utformningen av informationen om inverkan på miljön genom en rapport som ges in vart tredje år till myndigheten (59 §). Därmed sker tillsyn av informationsansvaret genom utvärdering av nämnda rapport vart tredje år.

Produktens märkning

I förordningen föreslås ett krav på producentansvarsmärkning. Tillsynen bedöms genomföras bl.a. genom kontroll av de uppgifter som ges in i samband med anmälan om tillgängliggörande på marknaden av ett fiskeredskap som innehåller plast. I denna anmälan finns krav på producenten att rapportera uppgifter om hur skyldighet om märkning ska uppfyllas (25 § första stycket 4).

Internkontroll

I tillägg till ovan, införs i enlighet med det reviderade avfallsdirektivet också krav på *internkontroll*. Mot bakgrund av detta uppställs krav på att den som driver ett insamlingssystem ska inrätta rutiner för internkontroll (51 §). Internkontrollen ska säkerställa att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven om anpassade avgifter utifrån egenskaperna hos de fiskeredskap som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när de blir avfall (48 §). Internkontrollen ska också säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ett insamlingssystem är skyldigt att rapportera till HaV (46 § 5).

6. Del E - Konsekvensanalys

I denna del presenteras konsekvensutredningen på föreslagen förordning om producentansvar för fiskeredskap.

6.1. Förordningens syfte och omfattning

Förordningen ska utifrån ramen för EU-direktivet minska samhällets kostnader för uttjänta fiskeredskap genom att öka insamling och återvinning av fiskeredskap samt att överföra kostnader för avfallshanteringen från samhället till producenterna. Förutom kostnaden för avfallshantering orsakar fiskeredskapsavfall kostnader genom att förlorade och dumpade fiskeredskap som burar och nät fortsätter att fånga fisk och skaldjur, så kallat spökfiske. Förutom att reducera fiskebestånden förorenar uttjänta fiskeredskap stränder, skadar marina ekosystem och fartyg. Det finns också en risk att mikroplast från marin nedskräpning kan ge negativa hälsoeffekter till följd av konsumtion av fisk och skaldjur som innehåller mikroplaster som bland annat kan komma från förlorade fiskeredskap (JRC, 2016). Förlorade och avsiktligt dumpade fiskeredskap kan på så sätt skada både miljön, människors hälsa samt fiske- och turistnäringen. Att värdera dessa kostnader i monetära termer är svårt, men EU-kommissionen uppskattar exempelvis att marint avfall orsakar kostnader för EU:s yrkesfiskare i storleksordningen 1-5 procent av deras fångstintäkter (EU-kommissionen, 2018a). En anledning till nedskräpning är att det är för billigt för den enskilde att skräpa ner marin miljö eller för dyrt/besvärligt att hantera avfallet på ett bättre sätt. Eftersom samhällets respektive individernas kostnader skiljer sig uppstår ett så kallat marknadsmisslyckande som medför att avfallet inte hanteras på ett för samhället optimalt sätt. En statlig intervention på marknaden för att ge producenter och konsumenter incitament att ändra sitt beteende är därför motiverad. Förordningen ska ge producenter ett ansvar och på så sätt incitament för att hantera avfallet från sina produkter och därigenom bidra till en förbättrad avfallshantering.

Förordningen utökar därför producenternas ansvar för hanteringen av fiskeredskap och fiskeredskapsavfall. Förordningen för på så sätt över ansvaret för avfallshanteringen på producenterna (alla som sätter fiskeredskap på den svenska marknaden) och de förväntas uppnå av staten uppsatta mål för insamling och materialåtervinning. Genom ett system med ett utökat producentansvar som medför ökad insamling av fiskeredskapsavfall ska nedskräpning i vatten minska och återvinningen av fiskeredskap öka. Detta ska bland annat ske genom att fiskeredskap i större utsträckning ska designas så att risken för att redskapen förloras vid fiske reduceras. Det ska också ställas krav om att producenterna ska täcka kostnaderna för att höja medvetandet hos användare om redskapens potentiellt negativa inverkan på miljön. Förordningen ska också på längre sikt bidra till att främja cirkulär ekonomi genom att fiskeredskapen utvecklas så att de lättare kan återanvändas eller materialåtervinnas.

För att insamlingssystemet ska kunna fungera och kunna utvärderas ska producenterna rapportera in uppgifter om försäljning och insamling till HaV samt märka redskapen så att det framgår vilka redskap som omfattas av ett system för utökat producentansvar. Med förordningen följer på så sätt en informationsplikt gentemot både användare av fiskeredskap och myndigheter.

6.2. Konsekvensanalysens upplägg och förutsättningar

Konsekvensanalysen försöker uppskatta de kostnader och vinster som förordningen kan ge upphov till samt bedöma hur olika intressenter kan påverkas av förordningen. Konsekvensanalysen fokuserar på hur förordningen förändrar förutsättningarna i förhållande till nuläget. Det innebär att den analyserar

förändringar jämfört med de möjligheter för insamling och återvinning av fiskeredskap som skulle råda utan förordningen.

För närvarande lämnar vattenbruket, det småskaliga yrkesfisket och fritidsfisket bland annat sina uttjänta fiskeredskap utifrån materialinnehåll på de kommunala återvinningscentralerna. Det finns också redan idag direktiv och privata initiativ som stimulerar insamling av fiskeredskap. Yrkesfiskare ska enligt EU:s hamndirektiv (mottagningsdirektivet) avgiftsfritt kunna lämna fartygsgenererat avfall inklusive fiskeredskap i hamnar (EU-kommissionen, 2018b). Mottagningsdirektivet stimulerar insamling av uttjänta fiskeredskap, men bidrar endast indirekt till återvinning eftersom direktivet inte ställer några krav på att fiskeredskapen ska återbrukas eller återvinnas. Fiskareföreningen Norden (FF Norden) samlar in fiskeredskap från yrkesfisket på medlemmarnas bekostnad på västkusten och i Simrishamn (Andersson och Eggert, 2019). Cirka hälften av yrkesfiskets uttjänta fiskeredskap beräknas på så sätt att samlas in i nuläget (Andersson och Eggert, 2019). I FF Nordens insamlingsystem sorteras fiskeredskapen ut för att kunna återbrukas eller återvinnas (Andersson och Eggert, 2019). På västkusten återvinns större fiskeredskap på den marina återvinningscentralen i Sotenäs, vilket delvis finansieras med offentliga medel.

Bedömningarna i konsekvensanalysen bygger på mycket osäkra uppskattningar om fiskeredskapsavfallets volym och kostnader för att ta hand om det på olika sätt. Officiell statistik på området saknas till stora delar, vilket medför att de monetära uppskattningarna blir schablonartade. Förordningen kommer dock med säkerhet att påverka ett flertal aktörer. Förutom producenterna (tillverkare och försäljare av fiskeredskap) som får ansvaret för avfallet kommer förordningen att påverka användarna av fiskeredskap (fritidsfiskare, yrkesfiskare och vattenbruk) samt ställa krav på myndigheter som ska utöva tillsyn och samla in information. Dessutom påverkas kommunerna eftersom de i nuläget ansvarar för fiskeredskapsavfall i den kommunala avfallshanteringen. I slutändan påverkas också skattebetalarna då förordningen både kan öka och minska kostnader för offentliga verksamheter.

Konsekvensanalysen fortsätter i avsnitt 3 med en bedömning av vilka välfärdsvinster förordningen kan ge upphov till. Därefter redogörs i avsnitt 4 för vad som påverkar förordningens genomslag, det vill säga hur väl den kan komma att efterlevas. I avsnitt 5 beskrivs och uppskattas förordningens kostnader utifrån var de uppkommer och i avsnitt 6 diskuteras hur olika intressenter påverkas av förordningen. Konsekvensanalysen avslutas i avsnitt 7 med en sammanfattning och avslutande kommentarer.

6.3. Potentiella välfärdsvinster av förordningen

Förordningen ska som nämnts med olika åtgärder nå två övergripande mål: a) att reducera nedskräpning i vatten och b) främja en cirkulär ekonomi genom en ökad materialåtervinning och återbruk. I detta avsnitt diskuteras de samhällsekonomiska vinsterna som är kopplade till dessa mål och i vilken utsträckning stimulering av produktdesign, medvetandegörande åtgärder samt insamling och återvinning kan bidra till att målen nås.

6.3.1. Minskad nedskräpning i vatten

Förordningen genererar en välfärdsvinst om den motverkar marin nedskräpning. För att avgöra hur stor denna välfärdsvinst kan bli behövs både kunskap om hur stort problemet är i dag och kunskap om i vilken utsträckning förordningen kan minska problemet. Förordningen kan minska nedskräpningen genom ökad insamling av fiskeredskapsavfall, förbättrad design av redskapen och åtgärder som höjer medvetandet om de miljöproblem som dumpade och förlorade fiskeredskap medför.

Andersson och Eggert (2019) fann att mängden förlorade och dumpade fiskeredskap i det svenska yrkesfisket är liten och minskar, medan kunskapen om omfattningen av förlorade redskap i fritidsfisket var mycket bristfällig. Teknologiska landvinningar och det höga värde stora fiskeredskap som trålar har gör att förluster av dessa redskap är mycket begränsade.¹³⁰ HaV har dock uppskattat att cirka 3 000 hummertinor årligen förloras i det svenska fritidsfisket. Det indikerar att marin nedskräpning från fritidsfisket med passiva redskap som burar och tinor utgör ett väsentligt miljöproblem. För vattenbruket får marin nedskräpning anses vara negligerbar till följd av verksamhetens stationära och kontrollerade karaktär. Enligt Daniel Wikberg¹³¹ (Matfiskodlarna) förloras i princip inga fiskeredskap från vattenbruket till öppet vatten.

Insamlingsmöjligheterna för fisket är i dagsläget bäst på västkusten och i Simrishamn då nuvarande insamling via FF Norden sker där. På östkusten där förutsättningarna att lämna fiskeredskap till insamling är sämre finns i nuläget mycket fiskeredskapsavfall ”liggande på land” (Tore Johnsson, SFPO)¹³². Fler insamlingspunkter längs kuststräckan kan därför förmå fler fiskare på östkusten att lämna in fler gamla redskap till avfallshantering. Frågan är emellertid i vilken utsträckning ökade möjligheter att lämna in uttjänta fiskeredskap och medvetandehöjande åtgärder kommer minska risken att fiskeredskap dumpas och förloras i vatten. För en del fiskeredskap, som fiskespön, är risken minimal att de förloras i vattnet. Att det blir lättare att lämna in uttjänta fiskeredskap motverkar inte att de förloras och hindrar i en mycket liten utsträckning att de dumpas. Däremot kan en förbättrad design för att reducera risken att förlora redskap motverka nedskräpning i vattenmiljön. Fritidsfiskare har sannolikt en lägre kunskapsnivå än yrkesfiskare om hanteringen av fiskeredskap och de väsentliga miljöproblemen förlorade redskap orsakar. Medvetandehöjande åtgärder som följer det föreslagna utökade producentansvaret kan därför också minska mängden fiskeredskap som förloras.

6.3.2. En ökad materialåtervinning och återbruk

För att stimulera utvecklingen av en mer cirkulär ekonomi är materialåtervinning och återbruk viktigt. Analysen fokuserar här på plast eftersom förordningen endast omfattar fiskeredskap som innehåller plast. Det är i regel betydligt mer företagsekonomiskt lönsamt att energiåtervinna (förbränna) än att materialåtervinna (göra ny plast) insamlad plast (IVL, 2017). Den stora majoriteten plastavfall i Sverige, cirka 80 procent, energiåtervinns därför (SMED, 2019). En vetenskaplig studie av avfallshanteringen av plastförpackningar i Nederländerna visar att det i regel inte bara är mer företagsekonomiskt lönsamt utan också mer samhällsekonomiskt gynnsamt att förbränna istället för att materialåtervinna plast (Gradus med flera, 2017).¹³³ Målsättningar om att materialåtervinna plast är därför i de flesta sammanhang inte samhällsekonomiskt motiverat om det inte rör sig om rena fraktioner plast med förhållandevis högt materialvärde. Återvinningsgraden för plast i uttjänta fiskeredskap är för närvarande mycket låg, vilket vittnar om att det saknas ekonomiska incitament för att återvinna plasten i fiskeredskap. Inom EU återvinns exempelvis endast cirka 1,5 procent av plasten i de uttjänta fiskeredskapen (EU-kommissionen 2018c). Om det uppkommer en välfärdsvinst av att materialåtervinna plasten i uttjänta fiskeredskap beror inte bara på plastens kvalitet utan dessutom på om redskapen har biologisk påväxt eller inte. Biologisk påväxt förordrar materialåtervinning då påväxten kräver att fiskeredskapen måste tvättas innan återvinning och återbruk. Målet om materialåtervinning bör därför ställas mot plastens kvalitet och kontaminering.

¹³⁰ Uppgifter från Malin Skog, Konsult inom fiske och vattenbruk, malin.skog@malinmarin.se, mejlkorrespondens 2020-03-16. och Sixten Söderberg (FF Norden).

¹³¹ Wikberg, Daniel, VD, Matfiskodlarna, daniel@matfiskodlarna.se, telefonintervju 2020-03-16.

¹³² Johnsson, Tore, vice ordförande, Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO), tore.sfpo@se, telefonintervju 2020-03-16

¹³³ Analysen tar hänsyn till växthusgasutsläpp och andra emissioner vid förbränning.

Sammantaget är slutsatsen att förordningen kan generera välfärdsvinster genom att minska den marina nedskräpningen, men att det sällan är samhällsekonomiskt lönsamt att materialåtervinna plast i fiskeredskap alternativt förbereda redskapen för återanvändning. Då fiskeredskap sannolikt i mycket begränsad utsträckning hamnar i vattenmiljön till följd av bristande möjligheter att lämna de uttjänta fiskeredskapen på land bedöms ökade insamlingsmöjligheter ha en begränsad effekt på nedskräpningen medan medvetandehöjande åtgärder och krav på design av fiskeredskap som följer av producentansvaret har en viss potential att minska nedskräpningen i vattenmiljön. Förordningens effekt i praktiken beror till stor del på i vilken utsträckning den följs. Avsnittet nedan diskuterar därför faktorer som påverkar förordningens efterlevnad.

6.4. Bedömning av förordningens efterlevnad

En förutsättning för att producentansvar ska fungera är att den efterlevs. Om förordningen orsakar låga kostnader och åtnjuter legitimitet hos berörda intressenter är chansen till efterlevnad större. Att reducera kostnaden för förordningens efterlevnad med tydliga, gemensamma och enkla spelregler tillsammans med en fungerande tillsyn och verksamma sanktionsavgifter är därför avgörande för om förordningen följs. Annars finns en risk att ett stort antal producenter undkommer producentansvaret och på så sätt blir så kallade friåkare. I befintliga producentansvar finns tydliga brister i efterlevnaden. Exempelvis undkommer 44 procent av plastförpackningarna (räknat i vikt) som sätts på den svenska marknaden producentansvaret SMED (2019). I detta avsnitt redogörs olika faktorer som påverkar förutsättningarna för att förordningen kommer att följas.

6.4.1. EU-harmonisering

En bristande EU-harmonisering exempelvis vad gäller märkningsregler, ekodesign och vilka fiskeredskap som ska ingå i producentansvaret gör det mer kostsamt för producenter att verka inom flera EU-länder. Skilda regleringar inom EU stärker därför företagets incitament att kringgå enskilda länders förordningar för att minska sina kostnader. Eftersom Sverige är en liten marknad där landspecifika krav berör små volymer blir kostnaden per försold enhet för att efterleva specifika svenska krav förhållandevis hög jämfört med kostnaden på större marknader inom EU. En EU-harmonisering av de utökade producentansvaren är därför vital för att minska företagets kostnader och därmed öka deras regelefterlevnad, inte minst för små länder som Sverige.

6.4.2. Märkning och avgiftsnivåer

Förordningen ställer krav på ekodesign det vill säga att producenterna ska se till att fiskeredskap tillverkas och utformas för att främja återanvändning och materialåtervinning och motverka nedskräpning av vattenmiljön. Hur starka incitamenten är för producenterna att utveckla fiskeredskapen för att minska miljöpåverkan beror på i vilken utsträckning de enskilda producenterna bär ansvar för kostnader för insamling och återvinning av sina egna produkter (OECD, 2016). Analyser av producentansvar visar att avgifter baserade på mängden avfall ger marginella incitament för producenten att utveckla mer miljövänliga produkter. Det beror på att producentens avgift i ett sådant system i mycket liten utsträckning beror på den egna produktens miljöbelastning. Enhetliga avgifter för fiskeredskap, eller avgifter utifrån vikt eller värde, skapar därför bara små incitament för att vidareutveckla redskapen i den riktning som förordas.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgifterna. Avgiftsnivåer som kostnadseffektivt premierar ökad återvinning (återbruk) och/eller minskar nedskräpningen i vattenmiljön kräver dock både stor kunskap om fiskeredskapens egenskaper och hantering samt de

företagsekonomiska kostnaderna för att designa fiskeredskapen i önskad riktning. De underliggande kriterierna för avgifterna riskerar även att bli komplexa och därmed svåra att efterleva och kontrollera. Komplexa regler riskerar därför att skapa försämrade regelefterlevnad både till följd av fusk och på grund av missförstånd. Ytterligare en komplikation är att försäljare av fiskeredskap på den relativt sett lilla svenska marknaden troligen har begränsade möjligheter att påverka tillverkarna av redskapen att ändra dess design.

Sammanfattningsvis kan anpassade avgiftsnivåer utifrån redskapens design ge incitament att förbättra redskapens utformning för att minska risken för förlust av redskap. Ett sådant system är komplext och medför därför höga transaktionskostnader och bör inte införas på nationell nivå utan måste harmoniseras inom EU.

6.4.3. Motivationen att sortera påverkar insamlingsgraden

Måluppfyllelsen avseende insamling beror på i vilken utsträckning uttjänta fiskeredskap sorteras separat från övrigt avfall av de som lämnar in dem till insamlingen. En större del av de förlorade redskapen uppskattas komma från fritidsfisket. För att få en uppfattning om motivationen att sortera avfall är det för fritidsfisket relevant att jämföra med sorteringen av hushållsavfall eftersom fritidsfisket består av en stor mängd enskilda individer och inte företag. Drygt 60 procent av det som svenska hushåll slänger i restavfallet uppskattas vara felsorterat (Avfall Sverige, 2019). Källsortering är alltså inte trivial och orsakar en kostnad inte minst med avseende på tiden för att källsortera. Jämfört med exempelvis att källsortera plastförpackningar försvåras sorteringen av att fiskeredskap har en lång livslängd och att bara märkta fiskeredskap ska sorteras ut. Det ställer krav på att fritidsfiskare ska veta att bara märkta fiskeredskap ska sorteras ut och att märkningen ska framgå tydligt även när redskapet har använts under många år.

Utöver kostnaderna för att sortera och lämna in fiskeredskap beror motivationen att sortera och lämna till insamling på den upplevda nyttan med insamlingssystemet. Det kan vara svårt att synliggöra varför fiskeredskap, framförallt fiskeredskap som inte förloras i vattnet som fiskespön, ska källsorteras utifrån redskapets användning och inte utifrån vilket material det är gjort av. Nyttan med sortering av fiskeredskap kan därför vara otydlig för konsumenterna. Att samla in elektronisk utrustning och batterier är sannolikt för många mer motiverat utifrån att man upplever en tydlig miljövinna med insamlingen och återvinningen. Om fritidsfiskare däremot har uppfattningen att deras fiskeredskap återvinns som energi (förbränns) oavsett om det sorteras som fiskeredskap eller inte, sänks troligtvis motivationen för att sortera fiskeredskapen i fraktionen fiskeredskap istället utifrån etablerade materialfraktioner som metall eller restavfall (brännbart).

6.4.4. Utformning av insamlingsmål

Kostnaderna för insamling och återvinning bärs av producenterna eller deras kunder. Producenterna har därför incitament att minimera kostnaderna för producentansvaret genom att samla in och återvinna så lite som möjligt. Insamlingsmål är därför viktiga styrmedel för att producentansvaret ska ge önskade effekter på insamlingen av uttjänta redskap. Eftersom det inte är klart hur insamlingsmålen kommer att definieras kan denna analys endast belysa betydelsen av hur målen sätts. Anta exempelvis att det finns ett gemensamt mål för alla fiskeredskap och att målet sätts utifrån fiskeredskapens vikt. Då skapas incitament att samla in stora redskap från yrkesfisket där stora volymer kan samlas in på ett fåtal platser. Om insamlingsmålet istället definieras i termer av antal redskap skapas incitament att samla in små redskap, exempelvis från fritidsfisket, som är lätta att hantera i insamlingssystemet. Om insamlingsmål sätts för olika undergrupper av fiskeredskap eller produktionsinriktningar blir problematiken mindre

tydlig, men den kvarstår samtidigt som insamlingsystemet blir mer komplext. Det är därför av yttersta vikt att noga utreda utformningen av insamlingsmålen för att åstadkomma önskade incitament med producentansvaret.

För att korrekt bedöma insamlingen är rapportering av försäljningen viktig. Om en stor mängd fiskeredskap inte registreras på marknaden inom det utökade producentansvaret är risken stor att insamlingsgraden och på så sätt förordningens efterlevnad överskattas. Den officiella insamlings- och återvinningsgraden av plastförpackningar är exempelvis ifrågasatt till följd av det finns en underrapportering av mängden produkter som satts på marknaden (SMED, 2019).

Att uppskatta i vilken utsträckning fiskeredskapsavfall samlas in kompliceras till följd av fiskeredskapens långa livslängd. På samma sätt som för elektronisk utrustning sträcker sig användandet av redskapen över flera år medan förpackningar och tidningspapper som säljs på marknaden under ett kalenderår i stor utsträckning samlas in under samma år.¹³⁴ Under "Överväganden kring nationell insamlingsnivå för uttjänta fiskeredskap" (avsnitt 5.2.7) framgår exempelvis att livslängden för fiskeredskapen varierar från två till mer än tio år samtidigt som fiskeredskap ofta sparas efter att de är uttjänta. Stora fiskeredskap som nät, kassar och burar har dessutom en förhållandevis lång livslängd. En stor del av fiskeredskapen kommer alltså att bli fiskeredskapsavfall först flera år efter inköp. Höga insamlings- och återvinningsmål utifrån principen om hur mycket som satts på marknaden samma år, är därför omöjliga att nå de första åren efter det att förordningen trätt i kraft till följd av att endast märkta produkter och inte historiskt avfall omfattas av förordningen. Om exempelvis bara 10 procent av de märkta fiskeredskapen kasseras efter två år så kommer den maximala insamlings- och återvinningsgraden av fiskeredskap att vara just 10 procent två år efter det att förordningen trätt i kraft. Insamlings- och återvinningsgraden de första tio åren efter det att förordningen trätt i kraft måste alltså bedömas utifrån att många fiskeredskap inte hunnit bli avfall. Måluppfyllelse individuella år försvåras eller underlättas också av hur fiskeredskapens utformning och försäljningsvolym förändras över tiden. Exempelvis påverkades den möjliga insamlingsgraden uttryckt i vikt för elavfall när försäljningen av lättare "platt-tv" trängde undan försäljningen av tyngre "tjock-tv". Om marknaden växer blir det också svårare att uppnå ett givet insamlingsmål. Mål för insamling bör därför värderas och sättas utifrån hur fiskeredskapens utformning och hur försäljningen förändras över tiden.

Sammanfattningsvis kommer förordningen att leda till att fler fiskeredskap samlas in och återvinns. Förordningens efterlevnad beror emellertid mycket på i vilken utsträckning den harmoniseras med motsvarande förordningar i övriga EU-länder samt fritidsfiskares drivkraft för att lämna in uttjänta fiskeredskap i anvisade kärl. Slutligen beror förordningens efterlevnad på utformningen av insamlingsmålen och de kostnader förordningen ger upphov till. Dessa kostnader redogörs i avsnittet nedan.

6.5. Bedömning av kostnader som följer förordningen

Kostnaderna för att efterleva och nå målsättningarna i förordningen uppkommer till följd av sortering av fiskeredskap, den löpande driften av insamlingsystem, utformning av redskap samt medvetandehöjande åtgärder och administration. De exakta kostnaderna går inte att beräkna eftersom det föreligger bristande kunskap om exempelvis hur mycket fiskeredskap som satts på den svenska marknaden, men en del kostnader är möjliga att schablonartat uttrycka i monetära termer. I Tabell 5 redogörs schematiskt för dessa kostnader.

¹³⁴ Förpackningar samlas in efter tre månader enligt Anette Löhnn, marknadschef, FTI AB, anette.lohnn@ftiab.se, telefonintervju 2020-02.

	Initiala kostnader	Årliga kostnader
Källsortering		500 000 kronor
Löpande drift av insamlingssystem		10,2 miljoner
Medvetandehöjande åtgärder, föreskriftsarbete och administration	19,84 miljoner kronor	2,0 miljoner kronor

Tabell 5 Kostnader som följer av förordningen.

Som framgår av Tabell 5 är den uppskattade kostnaden för driften av insamlingssystemet högst, cirka 10 miljoner kronor. Därefter följer den uppskattade kostnaden för medvetandehöjande åtgärder och administration om 2 miljoner kronor. Även mindre kostnader för källsortering uppkommer. Förordningen förorsakar vidare initiala kostnader för administrativa kostnader om knappt 4 miljoner kronor. Grunden för kostnadsberäkningarna redogörs nedan var för sig. Andra kostnader som förordningens effekt på inhemsk konkurrens, den inre marknadens funktion och utformningen av fiskeredskap diskuteras utan att kvantifiera kostnaderna till följd av att underlaget för att kunna göra kostnadsuppskattningar är alltför bristfälligt.

6.5.1. Kostnader till följd av källsortering

Krav på källsortering av fiskeredskap innebär en kostnad för fritidsfiskare eftersom den innebär att avfallshanteringen blir mer komplicerad och på sätt mer tidsödande. I de fall det tar tid att avyttra avfallet uppkommer en kostnad för att förvara avfallet. Berglund (2006) uppskattar i sin forskning att hushåll upplever tiden för källsortering som en kostnad, men att hushållen värderar denna tid betydligt lägre än nettolönen för arbete. Naturvårdsverket (2013) beräknar i sin analys av avfallskostnader att hushållens nettokostnad för att sortera uppgår till mellan 3 kronor och 14 kronor per timme. Att värderingen av tiden för att källsortera kan variera ut olika fraktioner kan skilja kan bero på att den upplevda miljönytta den bidrar till, utifrån ”den moraliska övertygelsen” för att källsortera som Berglund (2006) uttrycker det, kan skilja mellan olika fraktioner. Om miljönyttan med att sortera ut fiskeredskap är oklar kan fritidsfiskares nettokostnad för sortering vara förhållandevis hög per enhet jämfört med sortering av andra avfallsfraktioner som exempelvis elutrustning och batterier där miljönyttan sannolikt är tydligare.

Merkostnaden för sortering och förvaring av uttjänta fiskeredskap jämfört med i dag är emellertid troligtvis liten eftersom fiskeredskapen sannolikt kommer att fortsättas slängas på kommunala återvinningscentraler på liknande sätt som i dag. För yrkesfiskare blir sannolikt kostnaden också låg om de kan fortsätta lämna in sina uttjänta redskap i hamnen. Inte heller för vattenbruket bör själva sorteringen innebära några merkostnader. Ett utökat producentansvar ger därför sannolikt upphov till små beteendeförändringar. Om det antas att cirka 1 miljon fritidsfiskare värderar tiden för sorteringen till i genomsnitt 10 kronor per timme och att dessa i genomsnitt lägger tre minuter extra på källsortering av fiskeredskap per år jämfört med i dag blir kostnaden 500 000 kronor per år.

6.5.2. Kostnader för drift av insamlingssystem

Den största kostnaden uppkommer sannolikt på grund förordningens krav på att insamlingssystem ska skapas och drivas och som framgår nedan kan kostnaden skilja mycket för de fiskeredskap som används i olika typer av fiske.

Yrkesfisket

Det finns som tidigare nämnts redan ett befintligt frivilligt insamlingssystem för yrkesfisket så den kostnad förordningen ger upphov till är att insamlingssystemet blir mer omfattande. Andersson och Eggert (2019) uppskattar kostnaden för ett rikstäckande producentansvar för yrkesfisket till cirka 1,5 miljoner kronor, vilket är i linje med EU-kommissionens uppskattning av kostnaden för ett utökat producentansvar. Kostnaderna kan emellertid bli högre än uppskattningarna i Andersson och Eggert (2019). I sin ansökan till Havs- och vattenmyndigheten ansökte Sotenäs återvinningscentral om 3,65 miljoner kronor för att ta hand om uppskattningsvis 100 ton uttjänta fiskeredskap, motsvarande 36 500 kronor per ton (Havs- och vattenmyndigheten, 2019). Peter Carlsson (Sotenäs Symbioscentrum)¹³⁵ har grovt uppskattat kostnaden till cirka 40 000 kronor per ton för stora fiskeredskap som nät och trålar. Enligt denna uppskattning räcker det i så fall med en insamling om 37,5 ton för att nå en årlig kostnad om 1,5 miljoner kronor. Sotenäs har emellertid beräknat den årliga kostnaden för ett nationellt insamlingssystem till 8 miljoner kronor, vilket då motsvarar 200 ton fiskeredskapsavfall. De har dock redovisat en hög återvinningsgrad (66 procent) och ett betydande återbruk (15 procent) av det insamlade fiskeredskapsavfallet (FF Norden och Sotenäs kommun, 2020). Höga nivåer för återvinning och återbruk är kostnadsdrivande och väsentligt högre än de föreslagna målen, men enligt Peter Carlsson är den absolut största kostnadsposten, uppskattningsvis 80 procent, kopplad till att skära ner redskapen för att överhuvudtaget kunna återvinna dem så att de inte deponeras. Det är med andra ord mycket dyrt att återvinna stora redskapsavfall, även som energi. Kostnaderna vittnar om att den initiala kostnaden för ett utökat producentansvar hade kunnat bli högt om det hade omfattat historiskt avfall från den föreslagna utökade marina saneringen – en kostnad som således hade slagit hårt mot de som i slutändan får bära kostnaderna för producentansvaret.

Vattenbruk och fritidsfiske

För vattenbruket, som fraktar sitt fiskeredskapsavfall i container till återvinningscentraler (personligt meddelande Daniel Wikberg, Matfiskodlarna), liksom för fiskeredskapen i fritidsfisket kan en jämförelse med insamlingssystemen i de befintliga producentansvaren ge en rimlig uppskattning för insamlingssystemets kostnad per ton. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) tar ut avgifter per kg som ska återspegla kostnaden för att producentansvaret uppfylls. Från och med år 2019 differentierades avgifterna för plast- och pappersförpackningar utifrån materialvärdet. Som framgår av Tabell 6 skiljer kostnaden mycket mellan producentansvaren, från 640 kr/ton (år 2018) för glasförpackningar till den högre avgiften om 5 220 kr/ton för plastförpackningar som har ett lågt materialvärde (år 2020). Avgifterna inkluderar både insamling och producenternas kostnader för medvetandehöjande åtgärder. Kostnaden skiljer också mycket över åren för pappers- och glasförpackningar. Sannolikt beror detta till stor del på hur råvarupriserna och på sätt hur materialvärdet i avfallet utvecklas.

Elutrustning och förpackningar skiljer sig åt, men båda har likheter med fiskeredskap. Elutrustning är liksom fiskeredskap heterogena produkter som ofta består av flera komponenter och material. Att återvinna enskilda material ur sammansatta produkter kräver en kostsam sortering och isärtagning för att de ska förberedas för återanvändning alternativt materialåtervinning. Till skillnad från elavfall har uttjänta fiskeredskap sannolikt ett lågt materialvärde, vilket de delar med förpackningar medan förpackningar är förhållandevis homogena produkter med en jämförelsevis låg kostnad för att bearbeta det insamlade avfallet. Insamlingssystemet för förpackningar har dock en kostsam fastighetsnära insamling.

¹³⁵ Carlsson, Peter, Sotenäs kommun, Symbiosutvecklare på Sotenäs Symbioscentrum, peter.carlsson@sotenas.se, mejlkorrespondens 2020-04-03

	2018	2019	2020
Pappersförpackningar	1 100	1 710	
-hög avgift			3 280
-låg avgift			2 230
Plastförpackningar	2 420		
-hög avgift		3 900	5 220
-låg avgift		3 150	3 470
Aluminiumförpackningar	2 090	2 000	2 210
Stålplåtförpackningar	3 340	3 150	3 590
Glasförpackningar	640*		
Elutrustning och batterier	<815#		

Tabell 6 Kostnad producentansvar, kr/ton. Not: Avgifterna är hämtade från FTI. *Kostnadsuppskattningen bygger på Svensk glasåtervinning årsredovisning och insamlade vikt. #Avgiften är beräknad utifrån Elkretsens årsredovisning och insamlade vikt. Mängden elutrustning satt på marknaden är troligtvis högre och därför är producentavgiften lägre.

Även om uppgifter saknas om fiskeredskapsavfallets omfattning så går det ändå att fastställa att insamlingssystemet ska hantera väsentligt mindre avfall än de befintliga producentansvaren. Framför allt kommer det att vara så de första åren eftersom historiskt avfall inte omfattas av producentansvaret. Under år 2018 samlades nästan 4,8 miljoner ton avfall in från svenska hushåll varav plastavfallet (exklusive import av rent plastavfall) utgjorde drygt 1,5 miljoner ton (SMED, 2019). Fiskeredskapsavfallet från fritidsfisket sträcker sig uppskattningsvis från cirka 400 ton till 1 500-2 000 ton. Det lägre estimatet om 400 ton baseras på en uppskattning av avfallet från norskt fritidsfiske justerat utifrån antalet uppskattade redskapsdagar i Norge respektive Sverige.¹³⁶ Den högre uppskattningen är hämtad från Symbioscentrum (2020). Uttjänta fiskeredskap täcker därför högst någon enstaka tiondels promille av Sveriges totala avfall. Som framgår av Tabell 7 sträckte sig avfallsmängderna i de rådande producentansvaren för metallförpackningar, glas, tidningspapper, pappersförpackningar och elavfall från 16 000 ton (metallförpackningar) till 218 000 ton (glasförpackningar).

Material	Glas	Papper	Plast	Metall	Tidningar	Elutrustning	Fiskeredskap
Ton, 1000	218	139	75	16	187	143*	0,4-2,0†

Tabell 7 Uppskattad insamlad mängd avfall i de olika producentansvaren år 2018. Not: Statistik publicerad av Elkretsen och FTI. *Insamlat avfall inkluderar också avfall från företag, men bortser från insamlat av elavfall från insamlingssystemet Recipo. †Den lägre uppskattningen är en approximation utifrån antalet redskapsdagar medan den högre baseras på Symbioscentrum (2020).

Det går att uppskatta ett kostnadsintervall för insamling, materialåtervinning och tillsyn för fiskeredskap utifrån kostnaderna som är redogjorda för de befintliga producentansvaren. Analysen antar en årlig mängd fiskeredskapsavfall om 1 500 ton exklusive stora fiskeredskap, vilket ungefär motsvarar vikten av importerade fiskeredskap till Sverige (Tomasdotter, 2020). I så fall sträcker sig kostnadsintervallet från cirka 1 miljon kronor (640 kronor per ton för glasförpackningar) till knappt 8 miljoner kronor (5 220

¹³⁶ Antalet redskapsdagar är uppskattade i Hyder med flera (2017).

kronor per ton för plastförpackningar med lågt materialvärde). Det går, baserat på uppgifter från Ragn-Sells, att beräkna kostnaden för insamling och energiåtervinning om fiskeredskapsavfallet samlas in på landets samtliga ÅVC.¹³⁷ I beräkningarna antas att insamlingssystemet utnyttjar kommunernas befintliga infrastruktur för avfallshantering och bortser från fördyrande krav om materialåtervinning och återanvändning. Enligt Ragn-Sells uppgår den årliga hyreskostnaden för ett kärl om 600 liter till drygt 400 kronor. Det finns cirka 600 återvinningscentraler i Sverige (Avfall Sverige, 2019) och hyreskostnaden för kärlden uppgår därför till cirka 240 000 tusen kronor. Det saknas tyvärr uppgifter om kommuners eventuella kostnader för att hysa kärlden på sina ÅVC. Samtidigt behöver sannolikt en del ÅVC hantera större och dyrare avfallsbehållare då fiskeredskapsavfallets storlek skiljer mellan kommuner eftersom fiske och vattenbruk är koncentrerad till vissa geografiska områden. Den *minsta möjliga* fasta kostnaden för utplacering av kärl är därför runt 240 000 kronor och en ytterligare fraktionering av fiskeredskapsavfallet genererar en fast kostnad i samma storleksordning. Analysen antar vidare att kärlden i genomsnitt hämtas och töms sex gånger för att kunna hysa 1 500 ton fiskeredskapsavfall (detta ger en kapacitet om drygt 2 000 kubikmeter). Varje tömning med återplacering genererar en kostnad om 120 kronor. Den sammanlagda tömningskostnaden för 1 500 ton uppgår därför till 432 000 kronor (600x120x6). Kostnaden för kärlden exklusive kommunens kostnader är sålunda 672 000 kronor. Utslaget på 1 500 ton uppgår den sammanlagda kostnaden för kärlden till cirka 450 kronor per ton. Om 400 ton uttjänta fiskeredskap samlas in där kärlden i genomsnitt töms 1,5 gånger per år blir motsvarande kostnad ungefär 870 kronor per ton. Om avfallet hanteras som brännbart tillkommer en kostnad om minst 1 000 kronor per ton. Den lägsta möjliga totalkostnaden per ton i räkneexemplet då avfallet energiåtervinns sträcker sig därför från cirka 1 450 till 1 870 kronor beroende på fiskeredskapsavfallets storlek. Om det antas att fiskeredskapsavfallet storlek är 1 500 ton blir den totala kostnaden cirka 2,2 miljoner kronor inklusive hyra av kärl, transport och förbränning.

Räkneexemplet illustrerar att ett framtida insamlingssystem sannolikt är behäftade med en betydande fast kostnad som delvis är en följd av kravet i EU-direktivet 2018/851 om att insamlingssystem som följer utökade producentansvar ska ha ”tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material utan att begränsa dessa områden till de där avfallets insamling och avfallshantering är mest lönsamt.” Krav på rikstäckande insamlingssystem kan därför vara ineffektivt inte minst för små avfallsmängder som fiskeredskap. Det rör sig dessutom om mycket små mängder de första åren efter det att producentansvaret har trätt ikraft. Samtidigt ska nämnas att insamlingens legitimitet kan undermineras om målsättningarna varierar beroende på demografiska och geografiska förutsättningar (Lundmark och Samakovlis, 2011).

6.5.3. Kostnader till följd av krav på utformning av fiskeredskap

Kostnaden för att utforma fiskeredskap utifrån kraven i förordningen är oklar. Det beror på vilka krav som kommer att ställas, i vilken utsträckning de är harmoniserade med övriga EU-länder och hur skarpa föreskrifterna blir. För en del fiskeredskap kan det vara mer lönsamt att designa redskapet så att det blir fritt från plast och på så sätt undgå producentansvaret eftersom det som nämnts endast berör fiskeredskap som innehåller plast.

6.5.4. Kostnader för administration och medvetandehöjande

Förordningen kommer att innebära administrativt arbete rörande tillsyn, utformning och prövning. Havs- och vattenmyndigheten ska för det första pröva tillstånd för insamlingssystem. Myndigheten ska också årsvis i ett register sammanställa mängden fiskeredskap som släppts ut på den svenska marknaden

¹³⁷ Uppgifter om kostnader för hyra, transporter och förbränning är erhållna från Sonnentheil, Camilla, affärsutvecklingschef, Ragn-Sells, camilla.sonnentheil@ragnsells.com, mejlkorrespondens 2020-03-30.

och mängden fiskeredskapavfall som samlats in och redovisas utifrån mängden som har transporterats till annat land för att behandlas, lämnats för återvinning samt förberetts för återanvändning, materialåtervinning eller återvinning på annat sätt. Informationen överlämnas till Naturvårdsverket som därefter rapporterar till EU-kommissionen. Registret kräver uppbyggnad av kompetens och IT-lösningar och därefter löpande arbete med att underhålla registret och att samla in data. Om tillsynen ska fungera behöver till exempel sannolikt befintliga IT-stöd utvecklas. Naturvårdsverket uppskattade engångskostnaden för utveckling av befintliga IT-stöd för att uppfylla rapporteringskravet i engångsplastdirektivet till 1,95 miljoner kronor (Naturvårdsverket, 2019). Havs- och vattenmyndigheten har bedömt den initiala kostnaden för att utveckla IT-stöd för register till 300 000-500 000 kronor och en årlig förvaltningskostnad för registerhantering om 50-70 tusen kronor. Vidare innebär ändringar i lagstiftningen en inledande kostnad för regeringskansliet. Enligt Naturvårdsverket (2013) skulle en sådan arbetsbörda motsvara cirka 2 månaders arbete, eller en kostnad på 130 000 kronor. Havs- och vattenmyndigheten ska också pröva tillstånd om att driva insamlingssystem samt informera allmänheten om vilka som bedriver insamlingen. Administrativa kostnader uppkommer också för att upprätthålla förordningens efterlevnad. Kostnaden för tillsynen ökar med förordningens komplexitet och hur många producenter och produkter som faller under den. Omfattningen är i nuläget okänd på grund av avsaknaden av statistik. Förordningen kan vidare leda till rättsliga kostnader om ärenden går till vitesföreläggande och domstol.

Den administrativa kostnaden beror också på det arbete som krävs för att utforma föreskrifterna som följer förordningen. Föreskrifterna kommer att i detalj reglera bland annat vilka redskap som omfattas av förordningen, insamlingsplatser, ekodesignkriterier med anpassade avgifter och mål för insamling samt återvinning. Att värdera ekodesign och sätta rimliga avgifter kan som nämnts vara komplicerad och på sätt kostsam. Det är många kriterier som ska bedömas som dessutom ska vägas mot varandra. Fiskeredskap är också som nämnts en heterogen varugrupp sett till produkternas pris, dess utformning och hur de används. Därtill kan tillsynen och den administrativa bördan av ett sådant avgiftssystem bli kostsam inte minst om avgiftsnivåerna är många. Ett förändrat utbud och förändrade krav på fiskeredskap ställer dessutom fortlöpande krav på revidering av föreskrifterna. Det behövs med andra ord en kontinuerlig bedömning och revidering av vilka fiskeredskap som omfattas i förordningen och vilka krav som kan ställas på dem. Havs- och vattenmyndigheten har utifrån sitt arbete med spårbarhet av fiskeriverksamhet uppskattat denna kostnad grovt till högst 4 miljoner kronor årligen under en fyraårsperiod fram till dess att förordningen träder i kraft. Summan täcker kostnader för fortbildning, resor samt fyra heltidstjänster för att bland annat tillgodose juridisk kompetens, handläggare och administrativt stöd och arbete med IT-lösningar. För de fyra åren innan förordningen träder i kraft rör sig det sig således om en schablonmässigt uppskattad kostnad om upp till 16 miljoner kronor. Ett frivilligt producentansvar kan emellertid underlätta arbetsbördan genom att vara vägledande för hur insamlingssystemet och föreskrifterna ska utformas.

Kostnaderna för tillsyn, prövning och reglering är svåra att uppskatta. Som ett riktmärke motsvarar tillsynskostnaden för producentansvaret för elutrustning med cirka 2000 medlemmar en årlig avgift om drygt 2 miljoner kronor medan tillsynsavgifterna för de 10 000 företag som är ansvariga för förpackningar och tidningspapper från och med år 2021 uppgår till cirka 5 miljoner kronor.¹³⁸ Då marknaden är liten och antalet företag som kommer att ingå i producentansvaret för fiskeredskap är sannolikt relativt få, kan kostnaden bli lägre än 2 miljoner kronor. Kostnaden som bärs av de enskilda företagen kan däremot bli förhållandevis hög jämfört med andra producentansvar eftersom tillsynen innebär både fasta och rörliga kostnader.

¹³⁸ För elutrustning rör det sig om 1000 kronor per producent och 275 000 kronor för de som driver ett insamlingssystem. För förpackningar och tidningspapper är motsvarande siffror 500 kronor respektive 275 000 kronor. Se Naturvårdsverkets hemsida för uppgifter om tillsynsavgifter.

Förutom kostnader för myndighetsutövning tillkommer organisations- och samordningskostnader för producenterna för att få ett godtagbart insamlingssystem till stånd. Kostnaden beror på hur många som ska samverka, men också på heterogeniteten bland producenter. Många producenter med vitt skild verksamhet kan komplicera och öka samordningskostnaderna. Som ett riktmärke uppskattar Sotenäs Symbioscentrum under avsnitt 7.1.1 att stödjande åtgärder för att bilda ett frivilligt producentansvar kostar runt 2,5 miljoner kronor fram till det att förordningen träder i kraft. Utöver det tillkommer producenters interna administrationskostnader och resekostnader. Analysen antar schablonmässigt att det rör sig om 0,5 miljoner kronor och den totala uppskattade kostnaden för samordning därför blir 3,0 miljoner kronor.

6.5.5. Kostnader till följd av bristande harmonisering och konkurrens

Förslaget på förordning specificerar vilka produkter som ingår i producentansvaret och hur de ska märkas. Om detta skiljer mellan medlemsländerna i EU kan det hämma den fria rörligheten av varor på EU:s gemensamma marknad av två skäl. För det första uppkommer ett tekniskt handelshinder om harmoniseringen av märkningskraven blir bristfällig. Producenter som ska sälja i flera EU-länder måste då utforma märkningen utifrån respektive lands märkningskrav. Företag måste då skaffa kunskap och märka produkten utifrån olika krav och inte ett enda EU-gemensamt. Det kräver därför bland annat att företag lägger tid på att inhämta kunskap. För elutrustning förenklas exempelvis varuhandeln av att märkningen (symbolen) är EU-gemensam. För det andra kompliceras handeln på den gemensamma marknaden ytterligare om producentansvaret i länderna skiljer sig avseende på vilka produkter som ingår i producentansvaret.

Det finns även en risk för att en bristande EU-harmonisering minskar konkurrensen. En lägre konkurrens och ett missbruk av marknadsdominans kan generera välfärdsluster till följd av att kostnaderna blir högre och produktionen mindre. För det första kan en bristande harmonisering göra att en del företag begränsar sin verksamhet till hemmamarknaden eller ett fåtal länder eftersom det blir dyrare att bedriva handel över landsgränserna. För det andra kan konkurrensen minska på grund av att producentansvar för samman producenter (OECD, 2016). Producentansvaret kräver att producenterna träffas och samarbetar om hur ansvaret ska utformas – möten som kan ge upphov till prissamarbeten. Risken för att producentansvaret leder till en reducerad konkurrens ökar om marknaden för fiskeredskap domineras av ett fåtal producenter, eftersom transaktionskostnaderna då sjunker för att skapa och vidhålla marknadsmakt. Slutligen kan en bristande konkurrens också uppstå i insamlingssystemet eftersom väsentliga stordriftsfördelar föreligger. Konkurrensverket fann exempelvis år 2018 att Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB hade utnyttjat sin dominerande marknadsposition gentemot det rivaliserande TMRresponsibility AB (Konkurrensverket, 2018).¹³⁹

Sammanfattningsvis är kostnadsuppskattningarna mycket osäkra, men den största rörliga kostnadsposten uppkommer sannolikt till följd av driften av insamlingssystemet. Det tar emellertid flera år innan ansvaret för allt fiskeredskapsavfall faller på producenterna eftersom de inte ansvarar för historiskt avfall. Förutom de rörliga kostnaderna tillkommer potentiellt höga initiala kostnader som uppstår till följd av att ett fungerande producentansvar ska komma till stånd. För en översikt av kostnaderna se tabell 5 i början av avsnittet.

¹³⁹ Beslutet upphävdes senare i Patent- och marknadsöverdomstolen (Konkurrensverket, 2020).

6.6. Bedömning av förordningens effekt på olika intressenter

De löpande årliga kostnaderna inklusive källsortering för ett utvecklat producentansvar där fiskeredskapen återvinns som energi uppskattas schablonartat till knappt 13 miljoner kronor. Om framtida mål om insamling och materialåtervinning ska uppnås ökar sannolikt den uppskattade kostnaden. Kostnaden för driften av insamlingssystemet är emellertid signifikant lägre under flera år efter det att förordningen trätt i kraft.

Producenterna bär formellt sett kostnaderna för insamlingssystemet. De ska därmed bära kostnaderna som det offentliga annars hade haft för avfallshanteringen. På en marknad reflekterar emellertid priset till konsument i hög utsträckning producenternas kostnader. Producenterna för på så sätt mer eller mindre kostnaderna vidare till konsumenterna, vilket i detta fall är yrkesfisket, fritidsfisket och vattenbruket. Därtill tillkommer de uppskattade initiala kostnaderna om knappt 17 miljoner kronor för att producentansvaret ska komma till stånd. Detta avsnitt redogör schematiskt för hur olika aktörer kan komma att påverkas av förordningen.

6.6.1. Effekter på producenter

De årliga kostnaderna för insamlingssystemet sträcker sig uppskattningsvis upp till 12,2 miljoner kronor beroende på fiskeredskapsavfallets storlek och uppnådda mål om återbruk och återvinning. Det tillkommer dessutom initiala samordningskostnader på uppskattningsvis 3,0 miljoner kronor. I vilken utsträckning producenterna kan överföra kostnaden till användarna av fiskeredskap beror på konkurrenssituationen på marknaden och fiskares priskänslighet. Om producenter möter priskänsliga fiskare och/eller om konkurrensen är hög så kommer möjligheten att överföra kostnaden genom att öka priset på fiskeredskap att minska. Konkurrenssituationen och hur känsliga fiskare är för prisförändringar är en empirisk fråga. Det senare kan dessutom skilja mellan olika fiskeredskap och mellan fritidsfiskare, vattenbruk och yrkesfiskare. Hur stor prisförändringen och på så sätt överföringen av kostnaden från producenter till köpare av fiskeredskap blir beror också på fiskares möjlighet att handla fiskeredskap som undgår producentansvaret. Det finns som nämnts belägg för att förekomsten av friåkare i andra producentansvar är omfattande. Ju fler producenter som inte efterlever kraven på producentansvar, i desto mindre utsträckning kommer producenterna som deltar i producentansvaret att kunna överföra kostnaderna till köparna.

En konkurrensnackdel för producenter på den svenska marknaden kan därför uppstå om kostnaden för efterlevnad av producentansvaret är lägre för producenter i andra länder. I Sverige finns tre tillverkare av stora fiskeredskap (Sixten Söderberg, FF Norden) och för dessa tillverkare finns det en risk att de får bära stora kostnader för insamlingssystemet. Inte minst är det så om producentansvaret tudelas mellan producenter som tillhandahåller mindre fiskeredskap och producenter som tillverkar/säljer stora fiskeredskap där kostnaden för att fullfölja producentansvaret enligt uppskattningarna är hög. Ännu fler yrkesfiskare kan då exempelvis välja att förlägga inköp och lämna in uttjänta fiskeredskap i Danmark. Fritidsfiskare kan också undkomma ett prispåslag genom att importera mer via e-handel. En bristande harmonisering av producentansvaret mellan EU-länderna påverkar på så sätt förekomsten av friåkare och konkurrensen på den svenska marknaden. Även om en harmonisering sker kan kostnaden för producentansvaret ändå bli förhållandevis hög i Sverige om insamlingen ska täcka förhållandevis små volymer som ska samlas in över en stor geografisk yta. I förlängningen kan också förordningen leda till ökad privatimport via e-handel till följd av att denna försäljningskanal kan undkomma kostnaden för producentansvaret då det är svårt att upprätthålla tillsynen av denna handel.¹⁴⁰ Producenter som följer

¹⁴⁰ Enligt Malin Göransson är det svårt att bedriva tillsyn för import via e-handel. Göransson, Malin, handläggare, Naturvårdsverket, malin.goransson@naturvardsverket.se, Skype möte, 2020-01-10.

producentansvaret kan på så sätt tjäna på en effektiv tillsyn eftersom en hög tillsynsavgift till Havs- och vattenmyndigheten för att täcka en rigorös tillsyn kan leda till att producenterna får en väsentligt lägre avgift till insamlingsystemet.

6.6.2. Effekter på yrkesfisket

Yrkesfisket är en liten näring i Sverige där fångsterna i det första försäljningsledet värderades till 1 036 miljoner kronor år 2018.¹⁴¹ Knappt 1 500 var yrkesfiskare och 229 fartyg fiskade med aktiva redskap och 933 fartyg fiskade med passiva redskap (JRC, 2018; SCB 2018c). Fartyg med aktiva redskap finns framförallt på västkusten och i Norrbottens län medan fartygen på sydkusten och i Östersjön framförallt använder passiva redskap. Förordningen orsakar yrkesfisket kostnader genom ett högre pris på fiskeredskapen. Förordningen kan emellertid också öka yrkesfiskares möjlighet att lämna in fiskeredskapsavfall. Enligt Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO) fraktar yrkesfiskare på östkusten idag fiskeredskapsavfall till återvinningsstationer (personligt meddelande Tore Johnsson, SFPO)¹⁴². En prishöjning till följd av producentansvaret kan på så sätt åtminstone delvis kompenseras av att det kustnära demarsala yrkesfisket får en lägre hanteringskostnad för uttjänta fiskeredskap.

Andersson och Eggert (2019) beräknar att ett utökat producentansvar med marin insamling kan öka kostnaderna för yrkesfisket motsvarande 0,16 procent av deras intäkter vilket motsvarar ungefär 1,1 miljon kronor. Enligt SFPO uppgår yrkesfiskets kostnader för fiskeredskap till mindre än tio procent av de totala kostnaderna (personligt meddelande Peter Ronelöv Olsson, SFPO)¹⁴³. I så fall rör det sig om en prisökning på fiskeredskap om någon enstaka procent utifrån uppskattningen i Andersson och Eggert (2019). Andra redovisade beräkningar gör dock gällande att prishöjningen kan bli mångfaldigt högre eftersom kostnaden för återvinning och återbruk för stora fiskeredskap är förhållandevis kostsamt till skillnad från deponi. Insamling utan återvinning eller återbruk sänker exempelvis uppskattningsvis kostnaden till nivån som anges i Andersson och Eggert (2019) dvs. ca 1,1 miljoner kronor.

Även om den uppskattade kostnadsökningen är begränsad i förhållande till yrkesfiskets omsättning kan den även få olika effekter på olika typer av fiske eftersom kostnaderna för insamling och lönsamheten varierar. Det pelagiska segmentet som har individuella överförbara kvoter (ITQ) och fiske med aktiva redskap, exempelvis fiske av räka och kräfta, är generellt lönsamt medan fiske med passiva redskap ofta uppvisar ett negativt nettoresultat enligt Waldo och Blomquist (2020). Det pelagiska fisket som är stationerat på västkusten och som står för den stora majoriteten av de svenska fångsterna, köper och reparerar fiskeredskapen samt lämnar de uttjänta fiskeredskapen dessutom nästan uteslutande i danska hamnar eller direkt hos trålmakaren (personligt meddelande Malin Skog, MalinMarin)¹⁴⁴. Förordningen kommer därför sannolikt ha en mycket liten, om någon, påverkan på det storskaliga svenska yrkesfisket medan prishöjningen i förlängningen kan bli mer än tio procent om yrkesfiskare köper svensktillverkade trålar och nät.

Om det utökade producentansvaret leder till högre prisökningar än i andra EU-länder så kommer svenskt yrkesfiske i någon utsträckning att förlora konkurrenskraft. Konkurrenssituationen för de storskaliga pelagiska fiskefartygen på västkusten påverkas emellertid framförallt av hur priserna på fiskeredskap utvecklas i Danmark eftersom de i huvudsak köper utrustning där.

¹⁴¹ Baserat på statistiska meddelanden från SCB (2018a), SCB (2018b) och SCB (2018c).

¹⁴² Johnsson, Tore, vice ordförande, Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO), tore.sfpo@se, telefonintervju 2020-03-16

¹⁴³ Ronelöv Olsson, Peter, ordförande, Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO), peter.sfpo@se, telefonintervju 2020-03.

¹⁴⁴ Skog, Malin, Konsult inom fiske och vattenbruk, malin.skog@malinmarin.se, mejlkorrespondens 2020-03-16.

6.6.3. Effekter på vattenbruket

Vattenbruket bedrivs i huvudsak i sötvatten i norra Sverige enligt NUTS 1 klassificeringen, det vill säga från och med Värmland, Dalarna, Gävleborg och norröver (SCB, 2018a). Saluvärdet för matfisk, musslor och sättfisk i första försäljningsledet motsvarade runt 580 miljoner kronor år 2018, det vill säga lite drygt hälften av värdet i yrkesfisket under samma år (SCB, 2018a). Produktionen motsvarade runt 13 800 ton och var på så sätt väsentligt mindre i termer av vikt jämfört med yrkesfiskets fångster om cirka 217 000 ton (SCB, 2018a). Vattenbruket bedrivs framförallt i kassar och i mindre utsträckning i dammar, bassänger, recirkulerande system och odlingsband. Fiskeredskapen, liksom i yrkesfisket, uppskattas stå för mindre än 10 procent av kostnaderna i vattenbruket (Daniel Wikberg, Matfiskodlarna). För vattenbruket kommer förordningen sannolikt att ha en liten effekt om vattenbruket kommer att kunna fortsätta transportera sitt fiskeredskapsavfall till kommunala återvinningscentraler. Förordningen kan rendera i att priset på vattenbrukets fiskeredskap höjs, vilket kan kompenseras av att producentansvaret medför att vattenbruket inte längre behöver betala avfallsavgift för de uttjänta fiskeredskapen till ÅVCn. Analysen bedömer därför att kostnaden för vattenbruket är nära noll om inte förordningen renderar höga kostnader till följd av krav på återvinning och återbruk.

6.6.4. Effekter på fritids- och sportfisket

Förordningen kommer även att innebära en prishöjning på fiskeredskap som används i fritidsfisket. Enligt vår uppskattning kan det röra sig om en kostnadsökning om högst 3 miljoner utslaget på 1,3 miljoner fritidsfiskare. Prishöjningen kan i relativa termer bli mer kännbar för billiga fiskeredskap av låg kvalitet eftersom avgifterna sannolikt inte beror på redskapets kvalitet (pris) utan på dess vikt. Fritidsfiskare berörs också av att ett utökad krav på källsortering, men denna kostnad får anses som förhållandevis liten om cirka 0,5 miljoner kronor.

6.6.5. Effekter på statsförvaltningen

Havs- och vattenmyndigheten åläggs att årligen bedriva prövning och tillsyn, vilken uppskattas kosta knappt 2 miljoner kronor sett till kostnaderna för de rådande producentansvaren. Det är nya arbetsuppgifter för myndigheten som producenterna enligt förordningen ska bekosta. Den kommer initialt att ställa krav på kompetensutveckling och uppbyggnad av administrativa system för att säkerställa att förordningen efterlevs och utvecklas i rätt riktning. Tillsammans med arbetet för att utarbeta forskrifter uppgår den initiala kostnaden för statsförvaltningen till uppemot 16,6 miljoner kronor. Det är oklart om denna initiala kostnad kommer att täckas av producenterna. Om inte behöver regeringskansliet och Havs- och vattenmyndigheten ytterligare anslagsfinansiering för att inte behöva dra ner på den övriga verksamheten.

6.6.6. Effekter på kommuner

Kommunernas kostnader för avfallshanteringen sjunker eftersom kostnaderna för insamling och eventuell återvinning förs över på producenterna. Det är dock inte säkert att kostnaderna helt försvinner. Enligt uppgift från Avfall Sverige uppgick kommunernas kostnader för förbränning och insamling av tidningspapper och förpackningar under perioden 1994-2015 till 17,3 miljarder kronor trots att producentansvar förelåg (personligt meddelande Jenny Westin, Avfall Sverige)¹⁴⁵. Ett skäl är hushållens bristande källsortering som gör att produkterna i befintliga producentansvar i varierande utsträckning hamnar i restavfallet. En betydande del av kostnaderna för hantering av fiskeredskapsavfallet på kommunernas återvinningsstationer som uppstår genom förordningen är fasta kostnader för etableringen av separata återvinningskärl för fiskeredskapsavfall på återvinningscentraler och till följd av materialåtervinning på marina återvinningscentraler – kostnader som kommuner inte har med

¹⁴⁵ Westin, Jenny, Rådgivare för statistik och avfallstaxor, jenny.westin@avfallsverige.se, Avfall Sverige, telefonintervju, 2020-01.

nuvarande lagstiftning eftersom fiskeredskapsavfallet sorteras som restavfall. Samtidigt kan förordningen ge merkostnader för kommunernas tillsyn av avfallshanteringen med avseende på insamling och behandling av avfallet. Kommunerna behöver också lägga tid på samråd med de som avser att driva ett insamlingssystem. Det är därför troligt att förordningen bara minskar kommunernas kostnader lite jämfört med rådande lagstiftning. Bedömningen är även att det kommunala självstyret kan påverkas av samrådet eftersom det är ett krav i förordningen men att ändamålet med den nya förordningen inte kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

6.6.7. Effekter på skattebetalare

Syftet med förordningen är att producenterna till fullo ska bära de kostnader som uppkommer för samhället till följd av fiskeredskapsavfall. På så sätt reduceras kommunens behov av skatteintäkter i den uträkning de via skattemedel och inte via avgifter finansierar sin avfallshantering. Samtidigt kan skattebördan initialt öka till följd av att kostnadstäckningen inte blir fullständig för det fortsatta inledande arbetet med att utforma förordningen i detalj samt kostnaderna som uppkommer för register och kunskapsuppbyggnad för tillsynsarbetet. Skattebördan minskar sannolikt till följd av att ansvaret för avfallshanteringen lyfts över till producenten från kommunerna främst till följd av att insamling och återvinning av stora fiskeredskap idag är subventionerade med offentliga medel. Insamlingssystemet kommer sannolikt på så sätt att minska skattebördan.

6.6.8. Sammanfattning fördelningseffekter

Sammantaget beror kostnadsfördelningen på i vilken utsträckning producenterna kan överföra kostnaderna till köparna av fiskeredskap, förekomsten av friåkare och i vilken utsträckning inte minst fritidsfiskare källsorterar rätt. Tabell 8 ger en översiktlig bild av möjliga fördelningar av kostnaderna mellan olika intressenter. Förordningen kommer sannolikt inte beröra det storskaliga pelagiska yrkesfisket i någon större omfattning medan det småskaliga demarsala yrkesfisket kan erfaras potentiellt kännbara prishöjningar på fiskeredskapen samtidigt som inlämningsmöjligheterna av uttjänta fiskeredskap förbättras. En bristande källsortering kommer att minska överföringen av kostnaderna för avfallshanteringen från kommuner och dess skattebetalare till producenterna och i slutändan fritidsfisket, vattenbruket och yrkesfisket.

Fördelning av nettokostnader till följd av förordningen (Miljoner kronor)	Riktning	Årliga nettokostnader fr.o.m. 2025	2021	2022	2023	2024	2021-2025
Producenter	+	0-12,2					3,0
Yrkesfiske	+	0-10,2					
- Storskaligt pelagiskt fiske	0	0					
-Övrigt fiske	+	0-10,2					

Vattenbruk	0	0					
Fritidsfiske	+	0,5-2,7					
Statsförvaltning	+	0					
- HaV							
- Föreskriftsarbete			<4	<4	<4	<4	<16
- IT-lösning				<0,5			<0,5
- Förvaltning				<0,07	<0,07	<0,07	<0,21
- Naturvårdsverket							0,13
Kommuner	-	Som lägst -2,2					
Skattebetalare	-	Som lägst - 8,0					<16,84

Tabell 8 Fördelning av nettokostnader till följd av förordningen för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

6.7. Sammanfattning och avslutande kommentarer

Förordningen kommer att generera årliga kostnader om flera miljoner, men kostnadsuppskattningarna i analysen är mycket osäkra inte minst på grund av den kunskapsbrist som föreligger om omfattningen av fiskeredskapsavfall och marknaden för fiskeredskap. Insamling av data om fiskeredskapsavfallets storlek och kostnader som uppstår vid insamling och återvinning samt försäljning av fiskeredskap skulle möjliggöra en mer omfattande och rättvis bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna och hur förordningen påverkar olika intressenter. Kostnaden kommer dock högst sannolikt att vara förhållandevis låga de första åren efter det att förordningen trätt i kraft. Detta beror på att förordningen inte omfattar historiskt avfall och då nya redskap som säljs, till följd av fiskeredskapens långa livslängd, endast i en mycket liten utsträckning kommer att kasseras de första åren.

Marin nedskräpning orsakar väsentliga kostnader för samhället som förordningen ska minska, men det är tveksamt om förordningen ger betydande incitament för att fiskeredskap inte ska förloras eller dumpas i vattnet. En möjlig positiv utveckling är om anpassade producentansvarsavgifter för fiskeredskap ger incitament för producenterna att utveckla och sälja fiskeredskap som reducerar risken att förlora redskap. Att ställa särskilda krav på producenter av burar i förordningen kan vara motiverat eftersom förlorade burar i marin miljö bedöms orsaka samhället stora kostnader. Sammantaget kvarstår trots förordningen ett fortsatt behov av riktade åtgärder med offentliga medel för att samla in historiskt avfall, exempelvis av så kallade spöknät.

En ökad återvinning och återbruk motverkas av att fiskeredskap är heterogena produkter som inte lämpar sig för ett separat insamlingssystem om syftet är att uppnå en kostnadseffektiv materialåtervinning. Avfallshanteringen som föreslås frångår därför principen om att avfall ska sorteras utifrån materialströmmar. Dessutom är den redovisade kostnaden för att återvinna istället för att deponera stora uttjänta fiskeredskap som nät och trålar mycket hög jämfört med motsvarande kostnad i befintliga utökade producentansvar.

Om förordningen ska ha någon effekt måste den följas. Efterlevnaden beror i hög utsträckning på producenternas kostnader för att följa den, en fungerande tillsyn och hur väl den är harmoniserad med producentansvaren i övriga EU-länder. Om kostnaderna är höga och de verksamma sanktionerna för att inte följa förordningen är låga finns betydande incitament för producenter att fuska och slippa ansvaret. EU och medlemsländerna har därför en viktig uppgift framför sig i arbetet med att harmonisera regelverket för producentansvaret. Det är en konsekvens av att det underliggande EU-direktivet lämnar stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar i de nationella förordningarna.

Hur kostnaderna fördelas mellan intressenter är osäkert och beror på i vilken utsträckning producenterna kan överföra sina kostnader till köparna av fiskeredskap. Priskänsligheten som producenterna möter och i vilken utsträckning fritidsfiskare är motiverade att källsortera fiskeredskap är avgörande för var kostnaderna faller. En större mängd felsorterade fiskeredskap ökar exempelvis kostnaden för kommunernas avfallshantering, men minskar samtidigt kostnaden för producenterna. En del producenter, så kallade friåkare, undkommer dessutom kostnaderna samtidigt som de övervältrar kostnader på de producenter som följer producentansvaret. Incitamentet för en producent att kringgå ansvaret ökar därför ju fler som undgår det. En effektiv tillsyn är därför vital för att producentansvaret inte ska urholkas. Slutligen har förordningen sannolikt en obetydlig effekt på det pelagiska fisket - tillika majoriteten av yrkesfisket räknat i termer av landad vikt och värde.

7. Del F – Utredas vidare utanför tilldelat regeringsuppdrag

I denna del presenteras ytterligare styrmedel och åtgärder som lämnas som förslag att utredas vidare. Förslagen ligger utanför regeringsuppdraget och ingår därför inte i konsekvensutredningen.

7.1. Ytterligare åtgärds- eller styrmedelsalternativ

Regeringsuppdragets uppgift är att utreda och lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att genomföra samtliga krav som rör fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Det finns fler åtgärder och styrmedel som möjligen behöver implementeras för att uppnå syftet med engångsplastdirektivet. Ett utökat producentansvar för fiskeredskap är en pusselbit i arbetet med att minska nedskräpningen från fiskeredskap.

7.1.1. **Utreda ett möjligt frivilligt producentansvar för fiskeredskap under tiden fram till producentansvaret träder i kraft senast 31 december 2024**

Enligt artikel 17 i engångsplastdirektivet ska producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast träda i kraft senast den 31 december 2024. HaV ska redan från 2022 uppfylla direktivets krav på rapportering till kommissionen av fiskeredskap utsläppta på marknaden och uttjänta fiskeredskap som samlats in. För att få in uppgifter som ska rapporteras, kan organisering av ett frivilligt producentansvar vara en möjlig lösning för att få ett väl fungerande system för alla berörda aktörer. Ett frivilligt producentansvar skulle kunna vara en åtgärd inom HaV:s förvaltning för att myndigheten på så sätt ska kunna bygga upp ett bra samarbete med producenter, insamlingssystem och andra berörda aktörer.

Fördelar med denna lösning skulle kunna vara att:

- HaV kan ta del av informationen av utvecklingen av producentansvaret och på så sätt uppdatera föreskrifterna till den föreslagna förordningen.
- Producenterna får tid att organisera sig, med stöttning av HaV, och knyta an de aktörer som krävs för utformningen av producentansvaret.
- Projektet kan även bidra till att HaV uppfyller kraven på rapporteringen till kommissionen om antalet redskap som sätts på marknaden och mängden som samlas in under åren 2022-2024.

Sotenäs kommuns symbioscentrum skulle kunna vara den kommun som ges uppgiften att starta ett projekt kring ett frivilligt producentansvar och där HaV ges möjlighet att stötta och följa processen. Projektet skulle då bedrivas under 2022-2024. Projektet skulle även arbeta med att främja övergången till en mer cirkulär ekonomi med möjlighet till innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material. Sotenäs symbioscentrum arbetar redan idag mycket med dessa frågor och har ett bra kontaktnät med producenter och andra berörda aktörer. Detta projekt skulle även kunna vara en del av finansiering för hantering av historiskt avfall, se avsnitt 5.1.1, och det samlade helhetsgreppet som diskuteras i det avsnittet. En uppskattad kostnad för ett frivilligt producentansvar där även återvinningskostnader för det historiska avfallets kostnader räknas med visas i Tabell 9 nedan. Kostnader och utformningen av projektet behöver utredas vidare och det finns inte medel tillsatt för detta i myndighetens budget.

Punkt	Aktivitet	HaV			Sotenäs kommuns Symbioscentrum			Producenter		
		2020	2021	2022-2024	2020	2021	2022-2024	2020	2021	2022-2024
1	Identifikation av producenter	x	X							
2	Information om lagstiftning genom bl.a. workshop	x	X	x	100 000	100 000	300 000			
3	Visa incitament för att gå med i frivilligt PA, bl.a. workshop	x	X	x	100 000	100 000	50 000			
4	Hjälp på vägen med organisation av PA	x	x	x	400 000	400 000	480 000			
5	Bilda nödvändiga bolag, ägda av producentkollektiv. Ta fram konsortialavtal		x	x		50 000	150 000		x	x
6	Formera grupp/grupper för frivilligt PA	x	x	x	150 000	300 000	150 000	X	x	x
7	Insamling och förprocessering historiska och nya redskap	x	x	x	3 000 000	8 000 000	24 000 000	X	x	x
8	Införa märkning av redskap fr.o.m. 2025		x	x		400 000	1 200 000		x	x
9	Tillsyn och rapportering av HaV			x						
	Totalt				3 750 000	9 350 000	26 330 000			
						Totalt	39 430 000			

Tabell 9 Uppskattad kostnad för ett frivilligt producentansvar, för åren 2020-2024, där återvinningskostnader för det historiska avfallens kostnader även räknats med.

Uppskattade kostnader i Tabell 9 finns inte medräknade i konsekvensutredningen för HaVs initiala kostnader då projektförslaget ligger utanför regeringsuppdraget.

7.1.2. Utreda ett möjligt frivilligt pantsystem för producenterna

HaV föreslår i denna skrivelse högre satta insamlingsnivåer för redskap som uppskattas förloras ofta i vattenmiljön.

Syftet med högre satta insamlingsnivåer är att:

- få producenterna att utforma redskapen så att förluster i hav och vatten motverkas,
- redskapen kommer tillbaka in i avfallsströmmarna och att materialåtervinning främjas.

Det reviderade avfallsdirektivet ställer även som allmänt krav att utökad producentansvarssystem med kollektivt ansvar ska införa anpassade avgifter. Ett syfte med utökad producentansvar har alltid varit att ge incitament till förändringar av produktdesignen, främst 'design for recycling'. Anpassade avgifter, se avsnitt 5.2.4.2, skulle möjligen även kunna utformas på ett sådant sätt att säkerställa att dessa redskap kommer tillbaka in i avfallsströmmarna när de har blivit uttjänta.

En möjlig lösning skulle då kunna vara, att producenterna sätter pant på nya redskap som säljs för att på så sätt öka motivationen att lämna in nät och burar för återvinning när de blivit utslitna. Möjligen skulle även en pant öka motivationen för rätt hantering, för att undvika förlust i vattenmiljön, av redskapet. I avsnitt 7.1.4 föreslår HaV att det bör utredas vidare om ett redskapsregister för passiva fiskeredskap för fritidsfiskare. Ett redskapsregister som kopplas till individuell märkning av redskapen för att underlätta identifiering, är en förutsättning om producenterna vill använda pantsystem för att få tillbaka redskap med högt satta insamlingsnivåer.

7.1.3. Översyn av märkning och utmärkning av redskap

Nuvarande regelverk gällande märkning och utmärkning av fiskeredskap för fritidsfisket saknar generella nationella regler med koppling till registerförd individuell märkning. Det blir därför en utmaning att juridiskt koppla någon ansvarig till redskapen.

Nuvarande regelverk, är begränsat till att redskapen ska vara utmärkta med information om användaren på utmärkningen av redskapet. Informationen är beroende av vem som bedriver fisket och det kan till exempel vara distriktsbeteckning, telefonnummer etc. Denna information kan lätt kopieras, förfalskas, eller användas på fler redskap än vad som är tillåtet att använda. Om sedan utmärkningen går förlorad är det idag inget krav på att redskapen i sig ska vara märkta, vilket leder till att redskap som förlorar sin utmärkning är än svårare att härleda till sin ägare.

I SLU:s promemoria lämnas förslag till hur spökfiske kan reduceras på olika sätt, t.ex. genom tilldelning av individuella id-märken att fästa på redskapen (Havs- och vattenmyndigheten, 2019d). Där nämns bättre märkning av redskapen för att förtydliga ansvaret för fisket med förhoppning om att öka incitamenten för den fiskande att minska riskerna för redskapsförluster. En begränsning i antalet utdelade individuella märken skulle även leda till att inte fler redskap än vad som är tillåtet används.

Nuvarande regelverk ställer idag inte heller några krav på märkning och utmärkning som underlättar för att finna förlorade redskap. Idag finns flera olika märkningssystem som är utformade för att underlätta att redskapen återfinns och fler är under utveckling. Det behövs även större krav på själva utformningen av utmärkningen för att förhindra att redskapen går förlorade om utmärkningen förloras. I vissa fall kan kraven på utmärkningen vara för låga så att de inte tillräckligt uppfyller sin funktion. Det kan i sin tur leda till att redskapen lättare skadas av båttrafik och går förlorade.

Möjligheter att utreda detta vidare och genomföras kan finnas inom uppdateringen av åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

7.1.4. Utreda ett möjligt redskapsregister för burar och nät, anmälningsplikt vid fiske och redskapsförlust (burar och nät) för fritidsfisket

I dag saknas ett generellt nationellt redskapsregister och det finns inget krav på anmälningsplikt för fritidsfisket och fisketurism vilket gör det svårare att följa upp och undersöka omfattningen av förlorade redskap.

Information om fritidsfiskets omfattning; vem som fiskar, redskapsanvändning samt uttag av fångster presenteras årligen på HaV:s hemsida. Statistiken ingår i Sveriges officiella statistik och samlas in av Statistiska centralbyrån. Denna statistik är ett viktigt kunskapsunderlag i sammanhanget. I enkätutskicken under 2020 finns en fråga med om förlorade redskap som ett led i detta arbete.

Mot bakgrund av de förvaltningsmässiga behoven vad gäller fisk- och kräftdjursbestånden har HaV genom regeringsbeslut den 12 oktober 2017 (N2017/06266/FJR och N2015/03577/FJR) haft uppdraget att föreslå utformning av bestämmelser om rapporteringsskyldighet för andra fiskare än yrkesfiskare.

HaV föreslog i sin redovisning av uppdraget bl.a. att myndigheten bör få möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara att anmälnings- och rapporteringsskyldighet behövs för att genomföra EU:s datainsamling eller förbättra kunskapsunderlaget för den helt nationella förvaltningen. Genom en anmälningskyldighet skapas ett register över de som fiskar i ett område eller efter en viss art. Redan detta är viktigt för förvaltningen. Rapporteringsskyldighet är inte alltid nödvändigt, men kan komplettera anmälningskyldigheten om det behövs.

Ytterligare ett särskilt skäl för anmälnings- och rapporteringsskyldighet för fritidsfiskare utöver vad som redovisades i regeringsuppdraget 2017 skulle kunna vara med anledning av fiskeredskap i engångsplastdirektivet. HaV anser dock, vilket framförallt framförts i samband med behandlingen av förslaget till artikel 55 om fritidsfisket i EU:s kontrollförordning (förordning (EU) nr 1224/2009), att en anmälningskyldighet och register över fiskande endast ska kunna användas om det finns särskilda skäl och ska utformas som nationell lagstiftning. I regeringsuppdraget från 2017 lämnade HaV ett författningsförslag.

Ovanstående ställningstaganden har varit till stor del baserat på förvaltnings- och kontrollmässiga aspekter. HaV anser att man behöver utreda vidare med hänseende till syftet med engångsplastdirektivet och förordningen om det finns särskilda skäl för:

- ett register över de som fiskar kopplat till ID-märkning av redskapen;
 - för att underlätta för producenterna av fiskeredskap om de väljer att införa pantsystem för till exempel redskapskategorierna burar och nät
 - för att HaV på så sätt ska få mer detaljerad kunskap om redskapsanvändandet vilket möjliggör en bättre rimlighetsbedömning av producenternas rapportering
- en rapporteringsplikt för fritidsfiske med passiva redskap;
 - för att HaV på så sätt ska få mer detaljerad kunskap om redskapsanvändandet vilket möjliggör en bättre rimlighetsbedömning av producenternas rapportering
 - för att få underlag för att utvärdera begränsningar i redskapsanvändandet som t.ex. i antal, tid på året och plats för att minska förlust och öka insamlingen av redskap
- anmälningsmöjligheter och/eller anmälningsplikt när fritidsfiskaren (inklusive sportfiske) förlorar sitt redskap;
 - för att veta vart och hur mycket redskap som förloras för att rikta städinsatser till så kallade "hotspots"
 - när redskapen återfinns leder anmälningsplikt till en möjlighet att särskilja redskap som aktivt används eller om de är förlorade
 - om det finns krav på att anmäla förlorade redskap främjar det i sin helhet återbruk av återfunna redskap som åter kan göras tillgängliga

Ett märkningssystem med tillhörande register för fritidsfiskare kan bli ett hjälpmedel för dem som ska kontrollera att lagar och förordningar efterlevs. Ett märkningssystem och register medför dock kostnader för HaV. Det har gjorts kostnadsuppskattningar för löpande kostnad för registret och rapporteringssystemet för obligatoriskt register för den statliga småviltsjakten på fjället, och den uppskattades till cirka 250 000 kronor per år. Därtill kommer en engångskostnad för skapande av

systemet och utvecklingskostnader. HaVs bedömning är att föreskrifter om anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet inom fiskförvaltningen kan medföra kostnader i samma storleksordning som för licens- och rapporteringsskyldigheten inom fjälljakten.

De aktörer som berörs direkt av ett redskapsregister, anmälningsskyldighet vid fiske och förlust av redskap är fritidsfiskare med passiva fiskeredskap genom att passivt fritidsfiskande begränsas något av att ansöka och möjligen betala för märkningen av redskapen. HaV är den myndighet som behöver arbeta med att införa redskapsregister och anmälningsskyldighet vid fiske och förlust av redskap för fritidsfiskare och blir därmed även en direkt aktör.

En direkt konsekvens för HaV är att myndigheten kan få konflikter med redan tilldelade uppgifter vilket medför ökad belastning på personal men även ökade kostnader. Möjligheter att utreda detta vidare och genomföras kan finnas inom uppdateringen av åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

7.1.5. Utreda ett möjligt förbud för redskap (burar/tinor/ryssjor/mjårdar) som inte är utrustade med åtgärder för att förhindra spökfiske

HaV behöver även utreda vidare på vilket sätt producenterna kan vara delaktiga i utformandet av redskap som minskar risken för spökfiske.

När HaV reglerar utformning i fiskereglerna behövs det oftast mycket detaljerade regelverk. Ett exempel kan vara en bomullstråd som sätts på ett sådant sätt att en hummertina slutar fiska när bomullstråden förmultnar. Det måste i så fall noggrant beskrivas i föreskriften hur tråden ska vara dimensionerad och fastmonterad.

7.1.6. Utreda ett möjligt förbud för beten som innehåller plast och andra skadliga ämnen

Idag saknas det detaljerade regler för vilka material som får finnas i fiskeredskap. Som ett exempel har bly historiskt använts i stor omfattning för att tynga ned redskap.

Idag finns annan problematik med material som till exempel

- mjukgörare för att få så mjuka plastbeten som möjligt,
- olika plast och epoxyfärger samt
- elektronik och batterier för ljus och rörelse.

Ute på öppet hav anses det inte utgöra riktigt så stora risker. Förlorade redskap i havet kan i större omfattning sedimenteras över och en mindre del hamnar i det naturliga kretsloppet.

För kustnära och insjöfiske är det dock annorlunda då det är områden som är känsligare för miljöpåverkan för till exempel fågel och rovdjur. Insjöar har mindre vattenvolym än marin miljö vilket gör det känsligare för urlakning av farliga ämnen (Sveriges Natur, 2017).

Vid handredskapsfiske är det en stor andel av beten och linor som förloras och det är mycket svårt att få tillbaka dem in i avfallsströmmarna trots styrmedel som till exempel höga insamlingsnivåer. HaV anser därför att det behöver utredas vidare om förbud även för beten, linor och kringutrustning som innehåller plast och andra skadliga ämnen inom exempelvis sportfiskesektorn.

7.1.7. Utreda ett möjligt förbud att fiska med mängdfångande redskap (burar och nät) vid/på vrak

HaV arbetar just nu med att genomföra bärgningsoperationer av olja och spökgarn från några av de 30 mest miljöfarliga vraken i svenska vatten under 2017-2019. HaV fortsätter arbetet med miljöfarliga vrak under 2020. När det fiskas med nät vid vrak fastnar dessa lätt i vraken och möjligen vore det därför rimligt att förbjuda fiske med mängdfångade redskap som trål, nät, burar och ryssjor, vid/på vrak. Trål bidrar möjligen inte i stor utsträckning till spöfiskeproblematiken men trålar är stora och kan väga 150-7 000 kg och är därför en stor bidragande faktor till nedskräpning om de förloras.

Yrkes – och sportdykningsföretag bedömer att bland de vrak som är mål för sportdykning så är minst 75 procent helt eller delvis täckta av spökgarn (Tschernij, 2016).

Orsaker till att det finns spökgarn vid vrak kan bero på tre orsaker: (Wingren, 2012, s. 21)

1. Att det sätts garn nära eller över vrak och att garnen fastnar.
2. Att garn från andra områden driver med strömmar mot vraken.
3. Trålarna inte haft kunskap om vraken eller att de har kört för nära vraken och fastnat.

I (HSR, 2014) gjordes en viktig iakttagelse av att mängden nyare spökgarn som bärgats vid vrak är högre än i jämförelse med de spökgarn som tagits upp vid draggningsinsatser med fiskebåt. De spökgarn som hittats vid draggningsinsatser var oftast äldre än 15 år, medan näten som bärgats från vrak var oftast yngre än 10 år. Detta kan indikera att de flesta garn som hittas vid vrak har tappats nyligen. Ett förbud att fiska vid vrak kan vara en möjlig åtgärd för att förhindra att fler fiskeredskap blir spökgarn vid vrak. Rimligheten att bekosta borttagande av spökgarn från vrak och sedan tillåta att fiske fortsätter att bedrivas vid vrak behöver ses över. Det behöver utredas vidare om att möjligen förbjuda fiske med mängdfångade redskap men att tillåta att fiska med handfiskeredskap.

Möjliga konsekvenser

Ett förbud att fiska med mängdfångade fiskeredskap vid/på vrak påverkar både yrkes- och fritidsfiskare direkt genom att deras tillgång att fiska begränsas något. Yrkesfiskares inkomster skulle kunna påverkas negativt av ett förbud.

HaV, Länsstyrelserna, Kustbevakningen och Sjöpolisen, som har till uppgift att kontrollera att förbudet efterlevs, får konflikter med redan tilldelade uppgifter. För att förbud ska ha den tänkta effekten ska det finnas verktyg som underlättar för de som bevakar att förbudet efterföljs som till exempel ett register för fritidsfiskare.

Ett möjligt scenario skulle kunna vara att förbudet leder till att fler fiskar med omärkta redskap för rädslan för att åka fast för olovligt fiskande då det oftast finns mycket fisk vid vrak. Förbudet skulle kunna få motsatt effekt, att fler fiskeredskap förloras vid vrak. Det är därför viktigt att titta på straffsatsen så att förbudet efterlevs.

7.1.8. Utreda vidare om när ett fiskeredskap är ett spökgarn och när den är ett felmärkt eller omärkt fiskeredskap

Definitionen av marint skräp och omärkta eller felmärkta fiskeredskap är ett hinder för övergången till en mer cirkulär ekonomi. Idag uppfattas definitionen som otydlig (se nedan). Det har lett till att flertalet fiskeredskap som draggas upp ur våra vatten tolkas som ett sjöfynd eller ett hittegod. Kustbevakningen eller fisketillsynspersoner inom länsstyrelserna anmäler förlorade fiskeredskap som brott mot fiskelagen som felmärkta eller omärkta fiskeredskap. Det har lett till onödiga administrativa kostnader och tid för inblandade myndigheter. Fisketillsynspersoner som skulle kunna utföra draggningar i sitt dagliga arbete

avstår från detta då det i dagsläget leder till allt för stor arbetsbelastning på grund av ökade administrativa arbetsuppgifter¹⁴⁶. Fisketillsynspersoner skulle kunna dragga dagligen, då det redan idag ingår i deras arbetsuppgifter men då ur ett tillsynsperspektiv, men den tidskrävande administrationen har lett till uteblivna dragningar.

Idag ligger de totala administrativa kostnaderna för länsstyrelserna och sjöpolisen, gällande fel- eller omärkta fiskeredskap, på cirka en halv miljon kronor för året 2017¹⁴⁷. Efter att en anmälan är gjord ligger fiskeredskapen i förvar i 90 dagar innan de skickas till destruktionsanläggning. Tillkommande kostnader är förvaringskostnader på cirka 25 000 kronor årligen¹⁴⁸. Det finns ingen statistik på hur många av anmälningar som beror på otydligheten av vad som är ett omärkt- eller felmärkt fiskeredskap eller spökgarn. En möjlig lösning vore att förtydliga definitionen marint skräp genom att genomföra tydliga skiljelinjer på när ett fiskeredskap övergår till att vara spökgarn och kategoriseras som marint skräp.

När det gäller omärkta fiskeredskap (oavsett om de varit märkta men märkningen har utplånats eller varit omärkta redan från början), kan det möjligtvis argumenteras för att redskapet inte kan hänföras till något fartyg eller person. Därför skulle redskapet möjligtvis kunna betraktas som marint skräp och omhändertas utan att någon anmälan behöver göras. Detta är dock en fråga som behöver utredas med hänsyn till beslagsregler. HaV föreslår även förbättrade märkningssystem med tillhörande redskapsregister för fritidsfiskare, se avsnitt 7.1.3 och 7.1.4. Så snart ett fiskeredskap är trasigt, ett intrasslat nät eller ser ut att ha legat på havets botten länge, betraktas det som spökgarn och därmed marint skräp. I de fallen får det anses ha fog för att tro att redskapet inte används av någon och har övergivits (ofrivilligt eller frivilligt spelar ingen roll). Redskapet kan då betraktas som marint skräp och kan omhändertas utan att någon anmälan behöver göras.

¹⁴⁶ Muntligt från fiskekonsulent på länsstyrelsen, 2018.

¹⁴⁷ Uppgifter från polisen och länsstyrelserna, 2018.

¹⁴⁸ Ekonomiansvarig på polisen, 2018.

Bilaga 1- Genomförandetabell

Genomförandetabell av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Artikel i engångsplastdirektivet	Artikel i avfallsdirektivet	Motsvarande bestämmelser i svensk författning
1		1 §
2		13-14 §
3.1		7 §
3.4		5 §
3.5		8 §
3.6		9 §
3.7		9 §
3.10		6 § tredje ledet
3.11		10 §
3.12		6 § första ledet
3.13		6 § andra ledet
8.5	8a.1 a	23-27 §§, 33-38 §§, 39-47 §§, 53 §
8.6	8a.5	11 §, 20 §, 21 §, 22 §, 24 §
8.7	8a.5	19 §, 24 §
8.8		30 §
8.8 första stycket	8a.1 c	23-27 §§
8.8 andra stycket		17-18 §§
8.8 tredje stycket		23-27 §§, 46-47 §§, 54-57 §§, 62-63 §§
8.9	8a.4 a	1 § 3, 31-32 §§, 34 § 8, 48 §
10	8a.2	30 §, 58-59 §§, 25 a § avfallsförordningen (2011:927)
11		32 § fjärde stycket, 34 § 8
13.1 d, 13.1 andra och tredje stycket, 13.2, 8.8 tredje stycket	8a.1 c	54-57 §§, 62 § 1, 63 §
13.2	8a.1 c	62 § 2, 63 §
14	8a.5	64-69 §§
	8a.1 b	15-16 §
	8a.1 c	23-27 §§, 46 § 5 och sista stycket
	8a.1 d	34 § 9
	8a.3 a-b	32 §, 34 § sista stycket, 35 §, 36 §
	8a.3 c	32 § tredje stycket 5, 34 § 5
	8a.3 d i) och ii)	51-52 §§
	8a.3 e, 8a.4c, 8a.8, 8a.5	50 §
	8a.4b	48-49 §§
	8.4, 8a.6	37-38 §§, 60-61 §§
	8.2	28-29 §§

Bilaga 2- Återvinningsssystem i Europa

I bilaga 2 presenteras historik kring återvinningsssystem och de återvinningsssystem som finns i Europa idag som används eller skulle kunna användas för att återvinna fiskeredskap.

Historik¹⁴⁹

När producentansvar för återvinning av förpackningar infördes, i början av 1990 talet, sorterades de insamlade förpackningarna till största delen manuellt. Bara i Tyskland arbetade cirka 16 000 personer på dessa sorteringsanläggningar.

Anledningen till att det infördes producentansvar var att sopmängderna från hushåll växte okontrollerat efter att Tyskland hade enats. Västtyskland kunde inte längre exportera sopor till de ”nya Bundesländerna”, som nu själva ville arbeta för en bättre miljö. I det nya Tyskland saknades behandlingskapacitet för avfall. Det var svårt att bygga nya deponier och sopförbränningsanläggningar och det behövdes hitta nya vägar att ta hand om avfallet.

Dåvarande miljöministern i Tyskland, Claus Töpfer, upptäckte att halva sopvolymen bestod av förpackningar. Han införde då ett ”producentansvar för de företag som tillverkar och/eller säljer förpackningar eller förpackade produkter. Näringslivet/berörda företag skapade då ett eget avfallssystem, DSD, för att gå samman och hantera problemet.

För att komma igång snabbt med insamlingen från hushåll valdes då att samla plast-, metall-, och pappersförpackningar i en gul tunna eller gula säckar. Glas och tidningar samlades sedan tidigare i egna containrar. Efter en tid förstod de att kostnaden för sortering blev för hög och att arbetsmiljön i sorteringsanläggningarna inte var bra. Utvecklingen av automatsortering började därefter ta fart. Olika sorteringsmetoder prövades.

Återvinningsmöjligheter

Två viktiga faktorer att beakta vid sortering/återvinning av material är:

- Transporter över gränser kräver godkänd notifikation från både avsändar- och mottagarland. Detta är särskilt besvärligt vid transporter till Tyskland.
- Transport med färja är oftast mycket dyrt.

Detta innebär att stora fördelar om sortering och återvinning av materialet sker i det egna landet.

Återvinningsprocesser för plast

Fiskeredskapsdelar som innehåller plast: nät, rep, tampar, linor, kulor, andra plastdetaljer.

Plastix har den mest utvecklade återvinningsanläggningen. De tar idag fiskeredskap från stora delar av världen. De har hela processen från försortering till regranulat. Anläggningen har kostat över 300 miljoner svenska kronor och har en årskapacitet på 10–12 000 ton. De kör idag cirka 7-8.000 ton, så de behöver mer material. De är inte lönsamma idag men hoppas att ett utökat producentansvarssystem kommer att ge dem lägre kostnader genom ökande volymer. Möjligen har de klarat sig hitintills på projektbidrag av olika slag.

Plastix anläggning är av helt annan typ än de anläggningar som kan ses i Litauen och Slovenien. Plastix är en teknologiskt högvärdig anläggning med maskinell sortering, intern logistik, mekaniserade och automatiserade processer genom hela flödet (automatsortering/process). Anläggningarna i Baltstaterna använder mycket mer sortering för hand, beroende på billig arbetskraft.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Thord Görling, f.d. Försäljningschef Material på FTI, Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB, erfarenhet från uppbyggnad av det svenska producentansvaret för förpackningar (1994), 2019-10-15.

¹⁵⁰ Thord Görling, egna besök på anläggningarna.

Materialvärde för plast:

Varierar stort beroende på polymer och renhet men är i allmänhet negativa, det vill säga att de får betala en "gate fee" för materialåtervinning.

Återvinningsprocesser för metall

Fiskeredskapsdelar som innehåller järn: Burar, wire, schackels, kätting och samtliga fiskeredskap från fritidsfiske.

Traditionell skrothantering klarar av metallåtervinning från fiskeredskap med redan existerande processer från andra skrotkällor. En av källorna är återvinning av kommunskrot, där även redskap från fritidsfiske skulle kunna ingå. Materialet sorteras i en fragmenteringsanläggning som tar hand om järn till stålverk, aluminium till aluminiumsmältverk, andra metaller.

Fiskeredskapsdelar som innehåller bly: tyngder t.ex. i bottengarn.

Blyet kan tas om hand för materialåtervinning av den traditionella skrothandeln. I Sverige hamnar materialet bl. a. hos Boliden

Gummi som kan återvinnas via skrothandeln tillsammans med bildäck.

Materialvärde för metaller:

För stål finns officiella noteringar som sätts av JBF (Järnbruksförnödenheter). Insamlingen med olika aktörer inom skrothandeln, transporter, försortering m.m. innebär avdrag från JBF's noteringar.

För bly är variationen stor, beroende på renheten. I fiskeredskap finns en del bly med förorening av plast, som tyngder, men det finns även rent bly som har ett stort värde.

Befintliga anläggningar i norra Europa¹⁵¹

Nedan finns exempel på anläggningar och kommentarer om dessa. Kunskaper och fakta har förskaffats vid besök av alla anläggningarna, förutom i Frankrike, Spanien och Italien har besök gjorts på ett mindre antal anläggningar. Det finns säkerligen fler anläggningar, men bör räcka för att utvärdera problem och möjligheter för hantering av marint avfall och/eller "marin plast".

Möjliga anläggningar för att sortera marint avfall:

Norge

I Norge hanteras materialåtervinning framförallt av Grönt Punkt Norge. Grönt Punkt Norge skickar idag all plast till anläggningar i:

- Tyskland- från hushåll
- Norge eller Baltikum är det industriplast, folie.

Det finns företag som tar emot nät, framförallt från fiskodlingar Det handlar då ofta om nylon, som är ett värdefullt material till skillnad från PP och PE¹⁵².

Exempel på anläggningar som skulle kunna sortera marint avfall:

- olika avfallssystem som innebär en kombination av vanligt hushållsavfall och producentavfall (förpackningar). I ROAF-området har de byggt en anläggning för att sortera detta avfall. Fler (4-5) liknande planeras. Detta är anläggningar som mycket väl, med viss utbyggnad, kan sortera mer blandat plastavfall. Idag är de bara designade för de avfallsfraktioner som förekommer i kommunens (kommunernas) insamling av avfall.

¹⁵¹ Thord Görling, f.d. Försäljningschef Material på FTI, Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB, erfarenhet från uppbyggnad av det svenska producentansvaret för förpackningar (1994), 2019-10-15. Andra kända genom hans arbete *European Plastic Recycling Organisation* (EPRO).

¹⁵² Polyeten (PE), polypropen (PP).

Anläggningarna har byggts/planeras av regionala kommunala avfallsbolag i Norge och då ofta genom att flera kommuner går samman.

Anläggningarna har kostat i storleksordning 150 - +200 milj norska kronor.

Skulle Sverige bygga liknande anläggningar skulle kostnaden bli cirka 4-6 miljarder kronor.

Sverige

I Sverige är det FTI¹⁵³ som hanterar producentansvaret för förpackningar.

Anläggningar:

- Swerec i Bredaryd (Tyska ägare),
- FTI projekterar "Norra Europas modernaste anläggning för återvinnig av förpackningar". Denna anläggning invigdes under maj 2019 i Motala och ägs av Plastkretsen, en av delägarna i FTI.
- Stena Recyclings anläggning i Halmstad med speciell återvinningsteknik för olika material.

Det finns andra företag som tar emot "fiskeredskap" för återvinning, men de är ute efter främst HDPE¹⁵⁴. Näten har tidigare skickats till Mellanöstern eller Fjärran östern. Detta upphörde när import av plastavfall förbjöds i Kina.

Danmark

Anläggningar:

- Reno Nord (mycket låg kapacitet),
- Plastix, (specialiserad på fiskenät.)

Det finns flera företag som samlar in och återvinner olika plastfraktioner från företag, ett företag är till exempel Aage Vestergard Larsen.

Finland

Anläggningar:

- Elkem, (Hushållsplast från nystartat producentansvar i Finland)
- Finska petroleumbolaget Neste
 - har planer på ett samarbete med tyska Remondis om att bygga en anläggning för kemisk återvinning av plast. Detta kommer att behövas för återvinning av blandade plaster där dagens teknik har för stora krav på rent (insamlat) material.

Tyskland

Anläggningar:

- 4 anläggningar i Hamburgområdet (Remondis, Brockmann, Buckh med flera.) Delvis olika teknik men huvudsakligen projekterade för "Gula tunnan" det vill säga förpackningar från hushåll.
- Fler anläggningar i mellersta Tyskland:
 - Tönnsmeier,
 - Alba,
 - Remondis och
 - Vogt Plastics,som alla har två anläggningar på olika platser.
- MTM Plastics, som har köpts av Borealis, tillverkare av jungfruligt plast. De markerar sitt strategiska intresse av återvinnig, som ju är en konkurrent till jungfruligt plast, genom köpet av MTM.

Holland

Anläggningar:

¹⁵³ Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI).

¹⁵⁴ *High Densty PolyEten*, som är det vanliga plastmaterialet i plastdunkar. En ren plast som lämpar sig för materialåtervinning.

- Suez har en stor och dominerande sorterings anläggning i Rotterdam, specialiserad på hushållsförpackningar, byggd och drivs av Suez, som är ett stort franskt företag.
- Suez bygger ytterligare en stor materialåtervinningsanläggning.
- Terra cycle har specialiserat sig på ”Green washing”, det vill säga de gör en inblandning av t.ex. insamlad plast från havet i en produkt för ett stort varumärke.
 - Ett exempel på detta är insamlade och utsorterade dunkar från strandstädning i Bohuslän, som blandats med annan plastråvara vid tillverkning av schampoflaskor.

Belgien

Anläggningar:

- Cedo plastics som är specialiserade på mjukplast LDPE .

Frankrike

Många kommunägda anläggningar men med olika teknik och storlek. Trenden i Frankrike kommer att gå mot större anläggningar och samtidigt en nedläggning av de mindre anläggningarna, som inte blir konkurrenskraftiga framöver. Många anläggningar drivs i kommunal regi.

Spanien

Samma utveckling som i Frankrike. Har dock en del speciella utvecklingar som arbetar med mer svårseparerade material.

Italien

Har ca 35 anläggningar som arbetar med plaståtervinning. Varje anläggning har en särskild kontroll av inkommande material (extern kvalitetskontrollant). De betalar (från producenter av förpackningar) en ersättning per ton för inlevererat material. Kvalitetsavdrag på grund av dålig kvalitet på inlevererat material är mycket vanligt. Detta innebär att insamlad ”havsplast” kommer att bli dyr att återvinna.

Summering av omvärldsbevakning av återvinning

Det är för närvarande brist på kapacitet för sortering och framförallt marknad för återvinningsprodukter av plast. Detta förstärktes kraftigt när Kina, och senare även andra länder i Fjärran Östern förbjöd import av plastavfall. Detta är ett strategiskt problem för en ”plastbransch” som vill fortsätta att växa. De kommer inte att kunna växa om de inte blir mer delaktiga i de miljöproblem som de skapar, bland annat genom nedskräpning i haven. Stora delar av plastbranschen inser detta och har redan börjat planera aktiviteter för detta. De traditionella sorterings- och återvinningsföretagen har inga incitament att ta på sig ytterligare kostnader. De är redan pressade på grund av låga priser på återvunnen plast, som ett resultat av låga oljepriser. Det gäller att hitta affärsmodeller och företag i Sverige där varumärkesägaren vill visa att det tar ett extra miljöansvar och är bereda att betala för detta.

Bilaga 3- Omvärldsbevakning producentansvar

I bilaga 3 presenteras en omvärldsbevakning av producentansvar utförd av Havsmiljöinstitutet (HMI) 2019 på uppdrag av HaV.

Omvärldsbevakning producentansvar¹⁵⁵

Utökade producentansvar är en väl etablerad modell för att hantera återvinningsfrågor. Enligt OECD finns omkring 400 globala program för producentansvar (OECD, 2016). I artikel 8 i avfallsdirektivet regleras utökat producentansvar. I artikel 8.1 anges att ”För att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att garantera att varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter (produktens producent) har *utökat producentansvar*. I 15 kap. 12 § miljöbalken (1998:808) anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Sverige har program för utökade producentansvar inom batterier, bilar, däck, elektriska och elektroniska produkter (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur), förpackningar, returpapper och läkemedel (Naturvårdsverket, 2017a). Bestämmelser om producentansvaret återfinns bland annat i förordningar. Sverige ska fram till år 2025 anpassa svensk rätt till nya regler i ett EU-lagstiftningspaket om avfall. EU-kommissionen presenterade i december 2015 ett paket om cirkulär ekonomi med syftet att främja en övergång till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras. Paketet innehöll bland annat ett lagstiftningspaket med förslag på omfattande revideringar av sex direktiv på avfallsområdet. Avfallspaketet trädde i kraft i juli 2018 och omfattar avfallsdirektivet, direktiv om förpackningar och förpackningsavfall, direktiv om deponering av avfall, direktiv om uttjänta fordon, direktiv om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter. Dessa sex reviderade direktiv som utgör avfallspaketet innebär att ett antal ändringar behövs i svenska lagar och andra författningar.¹⁵⁶ Se prop. 2019/20:156 Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet, 16 april 2020 som föreslås träda i kraft 1 augusti 2020. Genom avfallspaketet införs bland annat harmoniserade minimivillkor för alla producentansvar. Minimivillkoren anges i artikel 8a i avfallsdirektivet (2008/98/EG). I artikel 8.8 i engångsplastdirektivet anges att medlemsstaterna ska säkerställa att system för utökat producentansvar införs för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Syftet med den här delen är att undersöka hur redan etablerade producentansvar fungerar och vad som skulle kunna föras över till ett producentansvar för fiskeredskap.

¹⁵⁵ Texten under rubriken Omvärldsbevakning producentansvar är direkt tagen från Andersson och Eggert 2019, s. 15-17

¹⁵⁶ I promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R oktober 2019, finns förslag till de förändringar i svenska lagar och förordningar som krävs för att genomföra de flesta av de nya EU-kraven. Den innehåller de flesta författningsförslag som behövs för att genomföra de bestämmelser som ska vara på plats i juli 2020. Det kommer en andra promemoria med förslag om rapportering och miljöstraffavgifter, proposition planeras till våren 2020. För de krav som ska vara genomförda vid senare tidpunkt kommer förslag läggas längre fram <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/10/nya-eu-regler-om-avfall-gynnar-en-mer-cirkular-ekonomi/>.

Producentansvar för elektroniska produkter

Sverige har haft ett producentansvar för elutrustning sedan 2001. Systemet utökades med fler produkter såväl 2014 som 2018 (Naturvårdsverket, 2018). Huvudregeln är att de produkter som är avsedda för upp till 1000 volt växelström och 1500 volt likström omfattas av producentansvaret (Naturvårdsverket, 2017b). Producentansvaret innefattar bland annat omhändertagande samt olika former av rapportering och märkning av produkterna.

För att räknas som producent krävs att någon av nedanstående punkter är uppfyllda (Naturvårdsverket, 2018).

- Är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke har tillverkat eller har låtit tillverka eller utforma en elutrustning och gör den tillgänglig på den svenska marknaden.
- Är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke säljer en elutrustning på den svenska marknaden som har tillverkats av någon annan, om det för elutrustningen inte finns en producent enligt 1 vars varumärke förekommer på elutrustningen.
- Är etablerad i Sverige och släpper ut en elutrustning från ett annat land på den svenska marknaden.
- Säljer en elutrustning på distans direkt till en användare i ett land inom EU där säljaren inte är etablerad

Kriterierna innebär att inte bara inhemska utan även utländska producenter innefattas av producentansvaret. Om den utländska producenten inte själv är etablerad i Sverige tar importören över ansvaret. På så sätt säkerställs likabehandling av inhemska och utländska producenter. Insamling av elutrustning sker huvudsakligen genom två kanaler. För det första är alla butiker som säljer elutrustning skyldiga att omhänderta produkter enligt principen ”en till en” oavsett produktens storlek. Det innebär att de har rätt att lämna in en gammal produkt när de köper en ny av liknande modell eller funktion. Butiker med mer än 400 m² försäljningsyta av elutrustning är utöver det skyldiga att omhänderta alla produkter mindre än 25 cm oavsett antal och nyinköp. För e-handel är det direkt olämpligt att skicka el-avfall via post vilket omöjliggör den typen av insamling. Säljaren är dock skyldig att ta emot produkten i butik eller lager om sådana finns. Utöver det skall säljare informera om närmsta insamlings station som finns tillgänglig för kunden. Utöver möjligheten till insamling via butiksnätet finns ett samarbete etablerat med Sveriges kommuner genom deras återvinningscentraler. Kommunerna etablerar ett lämpligt insamlingssystem medan producenterna står för kostnaderna för in samling, återvinning och behandling av elavfallet (Naturvårdsverket, 2017c).

Insamlingen av elutrustning har varit lyckosam och år 2014 samlades enligt Naturvårdsverket omkring 15 kg per person och år in (SMED 2016). Det kan jämföras med målsättningen om en insamling på 4 kg per person och år. Den största delen av det insamlade materialet går till materialåtervinning och resterande delar energiåtervinns. Det utökade producentansvaret för elutrustning har fungerat väl i termer av att en stor andel av produkterna återvinns. Modellen med en kombination av insamling i butik och via den kommunala insamlingen är en intressant kombination som potentiellt kan appliceras på framförallt fritidsfisket. Även på vilket sätt producenter definieras är potentiellt intressant att översätta till marknaden för fiskeredskap.

Frivilligt producentansvar för lantbruksplast

Sveriges lantbrukare har tagit ett frivilligt initiativ för att omhänderta och återvinna plaster i jordbruket. Inom branschen har organisationen Svensk Ensilageplast Retur skapats för att omhänderta plaster från ensilagefilm, plastsäckar och odlingsfolie. Organisationen består bland annat av tillverkare, importörer och återförsäljare som gemensamt tar ansvar för att plasterna samlas in och återvinns. Målet är att 70

procent av plasten ska samlas in och av det ska minst 30 procent av materialet återvinnas och resten ska energiåtervinnas (SvepRetur, u.å).

För att samla in materialet ordnas insamlingsplatser runt om i landet. Vid varje insamlingsplats sker insamlingen under två dagar under perioden maj till augusti, utöver det sker insamling under perioden oktober/november. Det finns även möjlighet till hämtning direkt på gården mot en extraavgift (SvepRetur, u.å). Att lämna sin plast vid uppsamlingspunkterna under mottagningsdagarna är dock helt avgiftsfritt. Kostnaderna för omhändertagande och återvinning betalades vid köpet av plasten. Den enskilda lantbrukaren har ansvaret att dela upp sin plast i olika fraktioner och att plasten är torr och ren när den lämnas.

Genom det frivilliga producentansvaret har en stor mängd plast samlats in. Under 2017 samlades 17 200 ton in varav allt kunde materialåtervinnas (SvepRetur, u.å). Naturvårdsverket konstaterar att för 2014 så omhändertogs 16 000 av det 17 000 ton tillförda materialet vilket innebär att över 90 procent av materialet samlades in (SMED, 2016).

Det frivilliga producentansvaret för plast från jordbruket är intressant för framför allt yrkesfisket. Lantbruket har löst insamling genom att ha en omfattande lokal insamling men under en begränsad tid. Det skulle kunna vara en modell också för yrkesfisket. Systemet bygger på frivillighet där aktörer på olika nivåer samarbetar för att nå en så bra lösning som möjligt. Just att alla aktörer dra åt samma håll är sannolikt en nyckelfaktor för hanteringens framgång.

Producentansvar för förpackningar och tidningar

Genom att bilda producentorganisationen Förpackning och tidningsinsamlingen (FTI) har producenterna av förpackningar och tidningar skapat en samarbetsorganisation för att samordna producentansvaret. Det utökade producentsvaret har lösts genom etablering av ett stort antal insamlingsstationer runt om i landet. Insamlingen sker i flerbostadshus, direkt hos företag eller verksamheter men också genom ett system med över 5 000 återvinningsstationer. Insamlingen finansieras genom att producenterna betalar in en avgift för de produkter som förs till marknaden. Totalt omfattas över 10 000 producenter (FTI, u.å).

För producenterna finns krav att etablera ett ”lämpligt” insamlingssystem och vad som utgör ett sådant system föreskrivs i förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. För att ett insamlingssystem ska anses lämpligt ska det, ensamt eller tillsammans med andra insamlingssystem som har tillstånd, erbjuda borttransport av hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter, och transportera bort förpackningsavfallet från de fastigheter som har erbjudits och inte avböjt borttransport. Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna får kravet på transport från en bostadsfastighet uppfyllas genom insamling från en plats i nära anslutning till fastigheten, kvartersnära insamling (Naturvårdsverket, 2006). Om en modell med insamlingsstationer för fiskeredskap ska användas kan motsvarande kriterier kunna tas fram för fiskeredskap. Genom kriterier för exempelvis befolkningstäthet och närhet till vatten kan ett ”lämpligt” mottagarsystem definieras, som producenterna sen får i uppdrag att driva och etablera.

Bilaga 4 - Återvinningsmöjligheter för yrkesfisket och fritidsfisket

I bilaga 4 presenteras mer utförligt vilka möjliga återvinningsmöjligheter det finns idag för yrkes- och fritidsfisket. Thord Görling, f.d. Försäljningschef Material på FTI, Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB, erfarenhet från uppbyggnad av det svenska producentansvaret för förpackningar (1994), har varit med och tagit fram detta arbetsmaterial, 2019-10-15.

Återvinningsmöjligheter för yrkesfiske

FF Norden håller på att starta upp och bygga ut ett insamlings- och återvinningsystem för uttjänta fiskeredskap, och fiskeredskap som fångas av fiskare under sitt aktiva fiske.

Producentansvaret för fiskeredskap ska möjliggöra att:

- Etablera ett geografiskt vältäckande insamlingssystem.
- Optimera förbehandling av redskap så att största möjliga miljönytta nås.
- Hitta lämplig lokal och bemanning för att göra förbehandling av redskap.
- Utvärdera olika tänkbara återvinningsföretag.
- Utvärdera kostnader för de olika momenten:
 - Insamling
 - Transporter
 - Förbehandling
 - Återanvändning
 - Material återvinning.

De delar som inte kan återanvändas försorteras för att anpassas till materialåtervinning.

Krav på försortering för att få en bra materialåtervinning:

Utvärdering av återvinningsteknik respektive möjligheter till återanvändning för:

- Nät
- Metaller
- Gummi
- Kulor
- Wire
- Övriga tråldelar
- Blandat avfall från havet och inlandsvatten

Nät, metaller, gummi och kulor kan till viss del återanvändas. Detta ger större miljövinst än att materialåtervinna. De delar som inte kan återanvändas försorteras för att anpassas till materialåtervinning.

Erfarenheter från samarbete med Plastix

Även om de på en återvinningsanläggning kan separera olika material som t.ex. nät metaller, wire etc. så kan det vara bättre att göra en försortering innan de skickar materialet till återvinningsanläggningen.

- Anläggningen och därmed återvinningen, blir mycket mer effektiv om den får ett så "jämt/liknande" material som möjligt
- Transporterna blir också effektivare
- Återanvändning ökar, vilket är miljömässigt rätt

Plastkvaliteter som kan tillverkas på ett konkurrenskraftigt sätt

Polyamid (Nylon) är det enda materialet som har ett positivt värde i hela kedjan insamling – materialåtervinning. (Plastix Danmark)

Plastkvaliteter som kan tillverkas på ett miljömässigt hållbart sätt

Övriga plaster (polymerer) ger miljövinster men har ett för lågt värde idag för att bära sina kostnader från insamling till materialåtervinning.

Det handlar om delar som inte behöver ha maximal styrka. Där använder de Polypropen eller polyeten stället för Polyamid (nylon).

Vad kan de tillverka av återvunnen plast från fiskeredskap?

Det finns många tänkbara applikationer för återvunnen plast från fiskeredskap. Överallt där de kan tillverka plastprodukter av re granulat, kan de också använda regranulat från fiskeredskap. Renheten på granulatet är avgörande för vilka produkter de kan tillverka som till exempel kläder, mattor, hinkar, plaströr, utemöbler och plastplankor. De kan även tillverka avfallspåsar men de blir ofta lite ”grova” produkter vilket innebär en ”downcycling” det vill säga att de kan inte återskapa den ursprungliga produkten.

Hur kan logistiken/ insamlingen utvecklas för att bygga ut insamlingssystemet och öka volymerna

I Sverige utvidgas samarbetet med hamnar och kommuner efter hand. Smögen har nu blivit en Hub¹⁵⁷, som redskap skickas till och där den nödvändiga försorteringen sker. Utvärdering av återvinningsföretag pågår som t.ex. på Sotenäs marina ÅVC sortera fram fraktioner med så bra återvinningsmöjlighet och värde och plats i cirkulär ekonomi, som möjligt. Detta är ett arbete som bör fortgå några år till för att kunna öka värdet på återvunnen plast. Det skulle vara bra om de kan hitta ett återvinningsföretag i Sverige, Norge respektive Danmark. Det blir betydligt bättre ur logistiksypunkt. Lägre transportkostnader, inget behov av notifikation för transporter etc.

Återvinningsmöjligheter för fritidsfisket (inklusive sportfisket)

För fritidsfisket kan kommunernas bemannade återvinningscentraler (ÅVC) vara ett bra alternativ för insamling och återvinning av redskap från fritidsfiske.

I Sverige finns cirka 600 ÅVC som är spridda i alla Sveriges 290 kommuner. Detta innebär att de får ett insamlingssystem som även täcker inlandet och därmed fiskeredskap från i insjöfisket.

På en ÅVC samlas många olika material in. Kvantiteterna av fiskeredskap från fritidsfiskare är i storleksordningen 1 500 – 2 000 ton och består till huvuddelarna av plast och metall (stål och aluminium). Totalt sett är tonnaget av redskap för fritidsfiske betydligt större än för yrkesfiske.

Om allmänheten lämnar fiskepö och tinor/ryssjor (med metallringar) i kommunskrotfraktionen kommer metallen att materialåtervinnas och plasten att energiåtervinnas. Plasten kommer hur som helst inte att kunna materialåtervinnas i dagsläget. Återvinningen sker i fragmenteringsanläggningar som idag hanterar metallskrot från olika källor. ”Kommunskrot” är den fraktion som kommer från kommunernas återvinningscentraler.

Nya processer, som är på gång kommer att kunna återvinna komplicerade plastsammansättningar till en ”råolja” som de sedan kan använda för polymerisering det vill säga utveckla ”nya plaster”, men det får framtiden utvisa.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Ett logistikcentrum för att försortera insamlat material.

¹⁵⁸ *Plastics Europé* och *European Plastics Recycling Organisation (EPRO)*.

Även andra aktörer skulle kunna användas för insamling av fiskeredskap från fritidsfisket som till exempel nätverket batretur.se och att insamlingen då sker i småbåtshamnar. Nätverket batreur.se används idag av Båtskroten av som idag genom offentlig upphandling sköter skrotning av fritidsbåtar för HaV:s räkning.

Bilaga 5- Tillämpningsområde

I bilaga 5 presenteras de föreslagna fiskeredskap som omfattas av producentansvaret och är endast en exemplifiering.

Producentansvaret gäller för fiskeredskap som innehåller plast som ingår i någon av följande kategorier:

- **Aktiva fiskeredskap**
 - Meterredskap
 - Flugfiskeredskap
 - Spinnfiskeredskap
 - Pimpelfiskeredskap
 - Dörjredskap
 - Trollingsredskap
 - Trål
 - Vad/not/ringnot
 - Snurrevad

- **Passiva fiskeredskap**
 - Garn/Nät
 - Burar och tinor
 - Mjårdar
 - Fjällor och Ryssjor

- **Föremål som tillhör utrustningen på båt eller fartyg** för att lokalisera marina eller limniska biologiska resurser eller där syfte är att dra till sig och fånga marina eller limniska biologiska resurser.
 - Förtöjning
 - Bojar
 - Flytringar
 - Fendrar
 - Linor
 - Tampar
 - Rep
 - Trollingutrustning så som
 - paravaner,
 - djupriggar,
 - utterbräda

- **Föremål som tillhör fritidsfiskarens utrustning** för att lokalisera marina eller limniska biologiska resurser eller där syfte är att dra till sig och fånga marina eller limniska biologiska resurser.
 - Håv
 - Fiskesumpar dels för fångad fisk men även för betesfisk

- **Föremål eller redskap som används inom vattenbruk¹⁵⁹** för att lokalisera, fånga eller föda upp marina eller limniska biologiska resurser.
 - Odlingkassar
 - Foderslangar
 - Tunnor
 - Korgar
 - Håv

¹⁵⁹ Enbart fiskeredskap eller föremål som används inom både vattenbruk i vattenmiljön och landbaserat vattenbruk föreslås ingå i producentansvaret.

Litteraturförteckning

Andersson, H. och H. Eggert (2019) *Hållbar hantering av förlorade och utslitna fiskeredskap*, Rapport Nr 2019:2, Havsmiljöinstitutet.

Avfall Sverige (2019) *Restavfall* www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/restavfall/ (hämtad 2020-02-20).

Berglund, C. (2006) *Återvinning och samhällsekonomi*, Ekonomisk Debatt, nr 8, årgång 34.

Bertling, R. och J. N. Oberhausen (2019) *Study as part of the MARELITT Baltic project: Recycling of Abandoned, Lost and Discarded Fishing Gear (ALDFG) and End-of-Life Fishing Gear (EOL): Sub-studies on logistics requirements and economic viability*. Interreg Baltic Sea Region. European Regional Development Fund.

Blomqvist, G. (2018) *Fritidsfiske i Sverige 2018 (ISSN 1654-417X)*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.

Baltic, M. (2019). *Report Derelict fishing gear mapping and retrieval methodologie*. Warsawa: Interreg Baltid Sea Region.

Cui, H. och G. Sošić (2019) Recycling common materials: Effectiveness, optimal decisions, and coordination mechanisms, *European Journal of Operational Research*, 274: 1055-1068.

EU-kommissionen (2018a) *Om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om upphävande av direktiv 2000/59/EG och ändring av direktiv 2019/16/EG och direktiv 2010/65/EU*. COM(2018) Final. Europeiska Kommissionen.

EU-kommissionen (2018b) *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, Part 1*, Europeiska kommissionen, Bryssel.

EU-kommissionen (2018c) *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, Part 2*, Europeiska kommissionen, Bryssel.

FF Norden och Sotenäs kommun (2020), *Minska mängden plast i havet genom insamling och återvinning av fiskeredskap – Projekt med stöd från Naturvårdsverket*.

FTI (u.å) *Producentansvaret – en lag om företagans ansvar för återvinning av sina förpackningar och tidningar*. Förpackning och tidningsinsamlingen <http://www.ftiab.se/712.html>

Gradus, R. H., Nillesen, P. H., Dijkgraaf, E., och R. J. Van Koppen (2017) "A cost-effectiveness analysis for incineration or recycling of Dutch household plastic waste", *Ecological Economics* 135: 22-28.

Görling, T. och L. Bredahl Nerdal (2019) *Förslag till producentansvar för fiskeredskap*. Arbetsmaterial till Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Göteborg.

Handelsrådet (2019) *Rapport om Digitala marknadsplatser och e-handelsplattformar* <https://handelsradet.se/wp-content/uploads/2019/04/Digitala-marknadsplatser-och-ehandelsplattformar.pdf> (hämtad 2020-01-23).

Havs-och vattenmyndigheten. (2018). <https://www.havochvatten.se>. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/data--statistik/fangststatistik-for-fritidsfisket.html>

Havs- och vattenmyndigheten (2019) *Ansökan om medel för marin återvinningscentral Sotenäs*, Göteborg.

Havs- och vattenmyndigheten (2019a) *Fritidsfiske i Sverige 2018*, JO 57 SM 1901.

Havs- och vattenmyndigheten (2019b) *Miljörisker med sjunkna vrak*
<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/miljopaverkan/vrak.html> (hämtad 2020-02-24).

Havs- och vattenmyndigheten (2019c) *Spökgarn och andra förlorade fiskeredskap*
<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/miljopaverkan/marint-skrap/spokgarn-och-andra-forlorade-redskap.html> (hämtad 2019-11-25).

Havs- och vattenmyndigheten (2019d) *Ändrat märkningssystem för reduktion av spökfiske i fritidsfiskeredskap* <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/publikationer/publikationer/2019-04-17-andrat-markningssystem-for-reduktion-av-spokfiske-i-fritidsfiskeredskap.html> (hämtad 2020-02-24).

Havs- och vattenmyndigheten (2019e) *Selektivt fiske* <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/anslag-och-bidrag/selektivt-fiske.html> (hämtad 2020-02-15)

Havs- och vattenmyndigheten (2020) *Ny möjlighet att skrota fritidsbåten*
<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/miljopaverkan/fritidsbatar/skrotning-av-fritidsbatar.html> (hämtad 2020-03-14).

Hilton, M. et al. (2019) *Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales*. Environment Working Papers, No. 142, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/cde28569-en>

HSR. (2014). *EN RAPPORT OM SPÖKGARN - om att rensa vrak från förlorade fiskeredskap*. Stiftelsen Håll Sverige Rent.

Hyder, K. med flera (2018) *Recreational sea fishing in Europe in a global context - Participation rates, fishing effort, expenditure, and implications for monitoring and assessment*, *Fish and Fisheries*, 19: 225-243.

IVL (2017) *Materialåtervinning av plastavfall från återvinningscentraler*, IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm.

Jordbruksverket (2019) *Nationell handlingsplan Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020*. Jönköping: Jordbruksverket.

JRC (2016), *Harm caused by Marine Litter*, JRC Technical Reports, EU-kommissionen.

JRC (2018) *The 2018 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet*, JRC Science for Policy report, EU-kommissionen.

Kinnaman, T. C., Shinkuma, T., och M. Yamamoto (2014) "The socially optimal recycling rate: evidence from Japan", *Journal of Environmental Economics and Management*, 68: 54-70.

Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik – 2016*, Stockholm.

Konkurrensverket (2020) *Uppsägning av konkurrent innebär inte missbruk av dominerande ställning*, Pressmeddelande 28 februari 2020.

Lundmark, R. och E. Samakovlis (2019) *Avfall- återvinna, bränna eller slänga?* SNS Förlag, Stockholm.

Micheaux, H. (2017) *Le retour du commun au coeur de l'action collective. Le cas de la responsabilité élargie du producteur comme processus de responsabilisation et de co-régulation. [The return of the common to the heart of collective action. The case of extended producer responsibility as a process of responsabilization and co-regulation.]* Ph.D. thesis, Mines Paris Tech, Paris, France.

Naturvårdsverket (2006) *Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar – utvärdering av producentansvaret för förpackningar och returpapper samt förslag till åtgärder*. Rapport 5648

Naturvårdsverket (2013), Samhällsekonomisk analys av etappmål för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall, Bilaga 4, NV-0036-13.

Naturvårdsverket (2017a) *Producentansvar* <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Producentansvar>

Naturvårdsverket (2017b) *Produkter som omfattas* <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/Produkter-som-omfattas/>

Naturvårdsverket (2017c) *Samla in – andra än insamlingssystem och butiker* <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/Samla-in-andra-an-insamlingssystemen/>

Naturvårdsverket (2018) *Producentansvar för elutrustning* <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/#konsumentelutrustning>

Naturvårdsverket (2019), Genomförande av engångsplastdirektivets rapporteringskrav, NV-0475-19.

Nofir (u.å.a) *Recycling discarded equipment from fishing and fish farming* www.nofir.no

Nofir (u.å.b) *About Us* www.nofir.no/about-us

OECD (2016) *Extended Producer Responsibility – Updated Guidance for Efficient Waste Management*, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

SCB (2019a) *Vattenbruk 2018*, SCB JO 60 SM 1901.

SCB (2019b) *Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2018*, SCB JO 56 SM 1901.

SCB (2019c) *Det yrkesmässiga fisket i havet 2018*, SCB JO 55 SM 1901.

Sherrington, C. med flera (2020) *Extended Producer Responsibility Guidance*, Euomnia.

SMED (2016) *Avfall i Sverige 2014*. Rapport 6727, juni 2016. Producerad av Svenska MiljöEmissionsData på uppdrag av Naturvårdsverket.

SMED (2019) *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*, Svenska MiljöEmissionsData, Norrköping.

Svensk Glasåtervinning AB (2019) *Årsredovisning 2018*.

Symbioscentrum (2020), Minska mängden plast i havet genom insamling och återvinning av plast, Ärende nr NV-02663-19.

Svenskt vattenbruk (u.å) www.svensktvattenbruk.se (hämtad 2020-02-10).

SvepRetur (u.å) Branschorganisation och materialbolag <http://svepretur.se/om-svepretur/>

Sveriges natur (2017) Sverige dröjer med förbud mot bly <http://www.sverigesnatur.org/aktuellt/sverige-drojer-med-forbud-mot-bly> (hämtad 2020-03-05).

Sverrisson, G. (2017) *Icelandic Recycling Fund Marine litter – The Icelandic approach to take back of discarded fishing nets*, presentation i Bryssel.

Symbioscentrum (2020) Minska mängden plast i havet genom insamling och återvinning av plast, Ärende nr NV-02663-19.

- 2019/904, (. (2019). *EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/904*. Bryssel: EU kommissionen.
- SCB . (2018). *Det yrkesmässiga fisket i havet 2018*. Hämtat från https://www.scb.se/contentassets/eea6642e1a784dc7b11b0503027fef1d/jo1101_2018a01_sm_j055sm1901.pdf
- SCB. (2018). Hämtat från Vattenbruk 2018: https://www.scb.se/contentassets/cef2fb103630496bb532e76c98f747e6/jo1201_2018a01_sm_j060sm1901.pdf
- SCB. (2018). *Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2018*. Jonas Ericson, tfn 010-6986072Jonas.ericson@havochvatten.se Statistiken har producerats av Havs- och vattenmyndigheten, som ansvarar för officiell statistik inom området. ISSN 1654-4129 Serie JO – Jordbruk, skogsbruk och fiske. Utkom den 7 juni 2019. URN:NBN:S.
- Thord Görling, L. B. (november 2019). Förslag till producentansvar för fiskeredskap- arbetsmaterial till Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten.
- Tomasdotter, A. (2019). *Försäljningsmarknaden för fiskeredskap 2019*. Göteborg: Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.
- Tschernij, V. (2016). *Borttappade fiskeredskap i svenska vatten*. Simrishamn: Marint centrum Simrishamn.
- Wingren, I. (2012). *Varför spökar det i Östersjön- En studie av förekomsten av spökgarn i Östersjön baserat på dragningar i Sydkustens och Gotlands fiskeområden sommaren 2012*. Simrishamn, Stockholm: KIMO Baltic Sea, Håll Sverige Rent, finansierat av Havs- och vattenmyndigheten.
- Transportstyrelsen (2014) Avfallsmottagning i fiskehamn <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Miljo-och-halsa/Avfallshantering/Avfallshantering-i-fiskehamnar> (hämtad 2019-11-11).
- Waldo, S. och Blomquist, J. (2020) ”Var är det lönt att fiska? – en analys av fisket i svenska regioner, AgriFood Fokus 2020:2, AgriFood Economics Centre, Lund.
- Östersjöcentrum (2017) Mikroplast påverkar marint liv – försiktighetsprincipen kräver åtgärder, Policy Brief, Östersjöcentrum, Stockholms universitet.