

## Yttrande angående remiss av Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet

### Bakgrund

Miljödepartementet inkom den 3 juli 2020 med remiss angående Havs- och vattenmyndighetens (HaV) förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Remitterat underlag utgör HaV:s rapportering av tidigare erhållet regeringsuppdrag om att utreda och lämna de författningsförslag som krävs för att genomföra samtliga krav som rör fiskeredskap i engångsplastdirektivet. I enlighet med uppdraget 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. Vidare ska HaV redogöra för hur olika aktörer påverkas av förslaget samt beakta diverse samhällsekonomiska effekter av förslaget. Som en del av uppdraget ska HaV även beakta övriga relevanta processer.

Syftet med engångsplastdirektivet är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön (särskilt vattenmiljön), 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 enlighet med direktivet ska medlemsstaterna 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).

Av HaV:s rapport framgår bl.a. en bakgrundsbeskrivning, juridiska förutsättningar, nuvarande arbete med återvinning av fiskeredskap, förslag till förordning för utökat producentansvar, författningskommentarer, relevanta överväganden och en samhällsekonomisk konsekvensanalys.

### Jordbruksverkets yttrande

Jordbruksverket har tagit del av HaV:s förslag och ser generellt positivt på myndighetens ambition att minska problemen med plast i fiskeredskap. Marint skräp är idag ett globalt erkänt och gränsöverskridande problem. Att minska mängden marint skräp är en viktig

åtgärd för att bevara och nyttja haven på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling. Av allt marint skräp som påträffas längs Europas kuster uppskattas 80-85 % bestå av plast varav 27 % utgörs av fiskerelaterade föremål. En stor del av de fiskeredskap som släpps ut på marknaden återvinns inte och bedöms därför, tillsammans med plastprodukter för engångsbruk, utgöra ett särskilt stort problem i samband med marint skräp. Marint skräp är därmed ett hot mot de akvatiska ekosystemen, den biologiska mångfalden och människors hälsa. Detta kan också ha en direkt negativ påverkan på verksamheter som rör t.ex. fiske och turism. Av samma skäl är problemet direkt relevant för Jordbruksverkets uppdrag och mål, bl.a. om att bidra till en levande landsbygd och främja en hållbar, konkurrenskraftig och lönsam matproduktion samtidigt som miljömålen uppnås.

Tillgänglig lagstiftning för att förebygga och minska mängden marint skräp har hitintills varit otillräcklig och nationella åtgärder har varierat i såväl omfattning som ambitionsnivå. Direktivet innebär att gemensamma insatser genomförs för att minska det globala problemet med marint skräp. Förutsatt en harmoniserad tolkning av direktivet medlemsländerna mellan motverkas också risken för snedvridna konkurrensförhållanden som kan uppstå om åtgärder och marknadshinder enbart införs på nationell nivå.

Jordbruksverket förutsätter att Sverige antar en ambitiös lagstiftning för att uppnå de syften och resultat som direktivet avser. Vidare stödjer Jordbruksverket HaV:s förslag om att införa kraven på producentansvar för fiskeredskap i engångsplastdirektivet genom en regeringsförordning med stöd av miljöbalken. Det bör samtidigt betonas att den marknad som omfattar handel med fiskeredskap är mycket heterogen, gränsöverskridande och konkurrensutsatt. Internethandeln är i flera fall utbredd och bedrivs inte sällan av stora företag etablerade både inom och utanför EU:s gränser. För att det utökade producentansvaret ska resultera i god efterlevnad och ge största möjliga effekt, utan att negativt påverka mångfald och konkurrens på marknaden, är det av stor vikt att systemet utformas på ett sett som är harmoniserat mellan samtliga medlemsstater.

Jordbruksverket kan konstatera att HaV:s förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast är mycket ambitiös och i vissa fall går utöver de krav som framgår av direktivet. Enligt HaV:s egen konsekvensutredning råder i flera fall stora osäkerheter kring vilka effekter förslaget olika delar faktiskt förväntas få för att uppnå direktivets syfte. HaV framför själva att förslaget i flera delar är direkt beroende av samordning och harmonisering med andra medlemsländer. Givet de osäkerheter som framgår av HaV:s underlag är det svårt att förutse långsiktiga konsekvenser av förslaget. I nuvarande form ser Jordbruksverket en risk för att Sverige tillämpar en allt för strikt tolkning av direktivet med överimplementering som följd. Något som i så fall riskerar att påverka nationell implementering, regelefterlevnad och svenska näringar negativt.

Engångsplastdirektivet omfattar enbart de fiskeredskap som innehåller plast och som används i marina vatten. HaV föreslår att den nationella avgränsningen utökas till att även omfatta limniska vatten och anser att detta är direkt nödvändig för att uppnå direktivets syfte. Jordbruksverket delar denna uppfattning och bedömer avgränsningen som lämplig. Vilka följer det utökade producentansvaret förväntas få beror i sin tur på vilka fiskeredskap som omfattas av tillämpningsområdet under 13 §. Direktivets definition av fiskeredskap är bred. I 14 § föreslår HaV därför att myndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter om fiskeredskap som innehåller plast för att på så vis kunna anpassa och justera tillämpningsområdet för de redskap som ska omfattas. I bilaga 5 anger HaV de fiskeredskapskategorier som myndigheten inledningsvis anser bör ingå i producentansvaret utifrån hur myndigheten tolkar definitionen av fiskeredskap i 5 §.

Även om föreslagna redskapskategorier ska läsas som exempel ställer sig Jordbruksverket kritiskt till kategoriseringen. Nuvarande exempel är inkonsekvent och ger stort utrymme för subjektiv tolkning av vilka fiskeredskap som omfattas av producentansvaret. Ibland anges specifika redskap och ibland redskap som antas omfattas av vissa ej definierade fiskemetoder. Att enbart använda de fem övergripande redskapskategorierna som HaV presenterar skulle i sin tur leda till en allt för vidlyftig tolkning av definitionen sett till direktivets faktiska syfte. Jordbruksverket bedömer att nuvarande avgränsning skulle omfatta ett stort antal redskap som innehåller plast trots att dessa förväntas utgöra ett mycket litet eller rent av obefintligt bidrag till problemet med marint skräp. I linje med förordningsförslaget följer omfattande krav på information, märkning, rapportering m.m. för de redskap som inkluderas i producentansvaret. Då är det också fullt rimligt att de redskap som omfattas av producentansvaret förväntas bidra till de problem som direktivet och förordningen har som syfte att motverka. Av samma skäl bör det vara en förutsättning att de redskap som omfattas av producentansvaret faktiskt är avsedda att användas i vatten. Spön, rullar, ekolod och djupriggar är exempel på redskap som mot bakgrund av ovanstående inte bör omfattas. Dessa redskap används visserligen i syfte att lokalisera och fånga fisk, men användningen riskerar inte att bidra till nedskräpning av akvatiska miljöer och utökade krav bidrar därmed inte heller till att uppnå direktivets syfte. Linor, flöten, burar och beten av plast är däremot avsedda för användning i vatten och riskerar även att bidra till problemet med marint skräp. Detta är således exempel på redskap som bör omfattas av producentansvaret. I sammanhanget föreslår HaV att de redskap som enbart används inom det landbaserade vattenbruket inte ska omfattas av producentansvaret. Jordbruksverket antar att HaV gör denna avgränsning eftersom sådana redskap inte förväntas bidra till problemet med nedskräpning av akvatiska miljöer. Jordbruksverket menar att liknande avvägningar bör göras också för andra redskapstyper och hade önskat ett mer utförligt resonemang om genomförbarhet, konsekvenser, proportionalitet och rimlighet för de redskap som föreslås ingå i producentansvaret. Inte minst mot bakgrund direktivets syfte och de skillnader som förekommer mellan olika sektorer, bl.a. vad gäller utövande, utformning av redskap och redskapsanvändning. Tillämpningen bör också vara tydlig för att möjliggöra en effektiv harmonisering med andra medlemsstater och på så vis undvika incitament för friåkning och risk för låg regelefterlevnad.

HaV föreslår att historiskt avfall inte skall omfattas av direktivet och nämner vilka åtgärder som i dagsläget genomförs för insamling av förlorade fiskeredskap. Det saknas en djupare analys av hur framtida redskap som omfattas av direktivet och som förloras i vattenmiljöer bör hanteras. HaV framför att finansieringen för insamling av förlorade redskap inom den Europeiska havs och fiskerifonden bör öka men i övrigt nämns inga specifika insatser om hur insamling av förlorade redskap ska hanteras i framtiden.

Bestämmelserna som avser ombud är omfattande och i vissa delar lämnar direktivet utrymme för tolkning. Då det förväntas vara både svårt och kostsamt att kontrollera ombud utanför Sverige befarar Jordbruksverket att det kan uppstå problem med regelefterlevnad och friåkning. Därmed är det av stor vikt att systemet med ombud utformas på ett sätt som är relevant och att systemet harmoniseras med övriga medlemsländer för att minimera dessa risker.

Jordbruksverket noterar även att HaV föreslår omfattande märkningskrav för fiskeredskap som innehåller plast trots att dessa krav inte omfattas av direktivet. Enligt förslaget ska producenten märka sådan redskap som omfattas av producentansvaret med en tydlig symbol. Märkningen ska också innehålla information om bl.a. förekomsten av plast i redskapet, avfallshantering, potentiell negativ påverkan på miljön vid olämpligt bortskaffande m.m.

Jordbruksverket ställer sig tveksamt till vilka praktiska förutsättningar det finns att införliva dessa krav med tanke på den mycket heterogena grupp av redskap/artiklar som kommer omfattas av aktuellt producentansvar. Att enbart tillämpa kraven på nationell nivå bedöms vara problematiskt givet den rådande marknadsstrukturen för handel med fiskeredskap. Kraven riskerar därmed att skapa snedvridna konkurrensförhållanden med stor risk för friåkning och låg efterlevnad. Därav är det också tveksamt i vilken omfattning märkningen faktiskt kommer bidra till att etablera och säkerställa ett system för producentansvar i linje med HaV:s förslag. Om utökade märkningskrav ska genomföras och få effekt är det en direkt nödvändighet att bestämmelserna harmoniseras och införs i övriga medlemsstater.

Slutligen hade Jordbruksverket önskat en mer utförlig analys och jämförelse med redan etablerade system för producentansvar i Sverige. För en kostnadseffektiv implementering av producentansvaret för fiskeredskap som innehåller plast bör utgången vara att efterlikna redan etablerade system så långt det är praktiskt möjligt. Eftersom producentansvar har tillämpats som ett styrmedel i nationell lagstiftning sedan tidigare bör det också finnas erfarenheter kring problem, utmaningar, styrkor och möjligheter som är direkt tillämpliga vid framtagande av producentansvar för fiskeredskap. Dessa erfarenheter bör utgöra en viktig del av de avvägningar och avgränsningar som görs i samband med att producentansvaret utformas för fiskeredskap.

I detta ärende har enhetschefen Jörgen Fransson beslutat. Jens Persson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Johan Penner, Elin Gunve, Daniel Melin och Frida Solstorm deltagit.

Jörgen Fransson

Jens Persson

*Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.*