

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

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

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Vidare ingår förslag till ändring i 15 kap. 15 § miljöbalken (1998:808) och ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13). Det ingår också förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och ändring i förordning om miljöstraffavgifter (2012:259). Dessutom föreslås ändring i avfallsförordningen (2011:927), i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten samt i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

I sak anges kraven i den föreslagna nya förordningen innebära följande. 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. Den föreslagna 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. Det ingår 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 Havs- och vattenmyndighetens 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 anges vara allmänt hållna och föreslås preciseras genom att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter, dels genom verkställighetsföreskrifter, dels genom bemyndigande att föreskriva för specifika områden där detta befins nödvändigt.

Alla förslagen till ändring i befintliga förordningar är följdändringar till följd av att den nya förordningen införs.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Havs- och vattenmyndigheten har fått regeringens uppdrag 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 anges vara 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 anges omfatta 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. Havs- och vattenmyndigheten föreslår emellertid 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.

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna 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. Förlorade och avsiktligt dumpade fiskeredskap kan på så sätt skada både miljön, människors hälsa samt fiske- och turismnäringen. Att värdera dessa kostnader i monetära termer är svårt, men det anges att EU-kommissionen exempelvis uppskattar 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 anges därför vara 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.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det i analysen görs försök att uppskatta de kostnader och vinster som förordningen kan ge upphov till samt bedöma hur olika intressenter kan påverkas av förordningen. Konsekvensanalysen anges fokusera på hur förordningen förändrar förutsättningarna i förhållande till nuläget. Detta anges innebära att den analyserar förändringar jämfört med de möjligheter för insamling och återvinning av fiskeredskap som skulle råda utan förordningen. Vidare anges att för närvarande lämnar vattenbruket, det småskaliga yrkesfisket och fritidsfisket bland annat sina uttjänta fiskeredskap utifrån materialinnehåll på de kommunala återvinningscentralerna. Det anges också redan idag finnas 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 anges stimulera 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) anges samla in fiskeredskap från yrkesfisket på medlemmarnas bekostnad på västkusten och i Simrishamn. Det anges att ca hälften av yrkesfiskets uttjänta fiskeredskap beräknas på så sätt att samlas in i nuläget. 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.

I konsekvensutredningen finns inte någon samlad beskrivning av övervägda alternativa lösningar. Däremot redovisas resonemang kring alternativa lösningar i förekommande fall i anslutning till beskrivningen av överväganden och förslag. Specifikt när det gäller att förslaget omfattar även fiskeredskap i sötvatten finns resonemang i en författningskommentar där det anges att Havs- och vattenmyndigheten bedömer 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 anges att det måste beaktas att Sverige har många och stora sjöar (till skillnad från de flesta andra europeiska länder).

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att effekten om ingen reglering kommer till stånd bedöms vara att förutsättningarna idag (som har beskrivits tydligt) blir bestående. Det finns också, som har nämnts, resonemang kring alternativa lösningar. Regelrådet har uppfattningen att beskrivningen av alternativa lösningar med fördel hade kunnat vara något mer utförlig och tydlig. Det skulle exempelvis ha varit önskvärt om det hade utvecklats något mer vad effekten kan bli för olika berörda aktörer av att även redskap i sötvatten omfattas av förordningsförslaget. Det är emellertid möjligt att finna information både om effekterna om ingen reglering kommer till stånd och alternativa lösningar i remissen och befintlig information kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det framgår i remissen att den föreslagna omfattningen av förordningen innebär att även fiskeredskap i sötvatten omfattas, vilket är en bredare tillämpning än vad som gäller enligt EU-direktivet. Det är också tydligt att den föreslagna förordningen motiveras av att 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) ska genomföras. Det finns också annan

information om hur befintlig EU-rätt påverkar på det område som den föreslagna förordningen avses reglera. I ett särskilt avsnitt redovisas bedömning avseende behovet att anmäla föreskrifterna till EU-kommissionen. Där anges att alla föreskriftsförslag som innehåller tekniska föreskrifter och som reglerar fysiska produkter eller e-tjänster (informationssamhällets tjänster) ska, 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 utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast och som släpps ut på medlemsstatens marknad i enlighet med artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade, som nämnts ovan, varit önskvärt om konsekvenserna av att låta även sötvatten omfattas av förordningens tillämpning hade beskrivits något tydligare. Det framgår emellertid med all önskvärd tydlighet att förslaget i detta avseende innebär ett överskjutande genomförande av rättsakten. Befintlig information är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen anges att enligt artikel 17 i engångsplastdirektivet ska producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast träda i kraft senast den 31 december 2024. Havs- och vattenmyndigheten ska redan från 2022 uppfylla direktivets krav på rapportering till kommissionen av fiskeredskap utsläppta på marknaden och uttjänta fiskeredskap som samlats in. 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. Det anges att Havs- och vattenmyndigheten därför kommer sammanställa dokumentation för inrapportering och sammanställning till kommissionen. 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 Havs- och vattenmyndigheten förvaltning för att myndigheten på så sätt ska kunna bygga upp ett bra samarbete med producenter, insamlingssystem och andra berörda aktörer. Såvitt Regelrådet kan se anges inget i remissen om behov av speciella informationsinsatser till följd av att författningsförslaget ska genomföras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur förslagsställaren har resonerat när det gäller tidpunkt för ikraftträdande. Det framgår att ikraftträdandet för nationella bestämmelser ska harmoniera med det som krävs enligt direktivet och även hur det tidigare ikraftträdandet av bestämmelser om vissa rapporteringskrav ska hanteras. Denna beskrivning är tillräcklig. Däremot är det en brist att det, såvitt Regelrådet kan se, inte finns någon bedömning av om det finns behov av särskilda informationsinsatser till berörda till följd av att bestämmelserna införs.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att förordningen utökar producenternas ansvar för hanteringen av fiskeredskap och fiskeredskapsavfall. Förordningen anges på så sätt föra 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. Det anges också att förordningens krav innebär att yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk berörs. I Sverige anges det finnas tre tillverkare av stora fiskeredskap. Yrkesfisket anges vara en liten näring i Sverige där fångsterna i det första försäljningsledet värderades till 1 036 miljoner kronor år 2018. Knappt 1 500 var yrkesfiskare och 229 fartyg fiskade med aktiva redskap och 933 fartyg fiskade med passiva redskap. Fartyg med aktiva redskap finns framförallt på västkusten och i Norrbottens län medan fartygen på sydkusten och i Östersjön framförallt använder passiva redskap. Vattenbruket bedrivs i huvudsak i sötvatten i norra Sverige enligt NUTS 1 klassificeringen, det vill säga från och med Värmland, Dalarna, Gävleborg och norröver. 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. 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till vilka branscher som främst kommer att påverkas av förslaget. Det finns också viss information om företagens antal, men den är ofullständig. Det är således inte tydligt om det finns tillverkare av mindre fiskeredskap utöver de tre tillverkare av stora redskap som nämns. Det finns viss information om yrkesfiskets omfattning med det går inte att få någon tydlig uppfattning om antalet företag och det samma kan sägas om vattenbruket. Det framgår att varken yrkesfisket eller vattenbruket, såvitt Regelrådet kan förstå, är att se som stora verksamheter. Det finns däremot inte någon storleksmässig beskrivning av producenterna. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av företagens antal och storlek inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Övergripande anges i konsekvensutredningen att 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.

Det anges i konsekvensutredningen att de årliga kostnaderna för insamlingssystemet sträcker sig uppskattningsvis upp till 12,2 miljoner kronor beroende på fiskeredskapsavfallens 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 dessa kostnader till användarna av fiskeredskap anges bero 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 anges vara 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 anges också bero på fiskares möjlighet att handla fiskeredskap som undgår producentansvaret. 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<sup>1</sup>.

Förordningen anges vidare orsaka yrkesfisket kostnader genom ett högre pris på fiskeredskapen. Det anges emellertid att den också kan öka yrkesfiskares möjlighet att lämna in fiskeredskapsavfall. Enligt Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO) fraktar yrkesfiskare på östkusten idag fiskeredskapsavfall till återvinningsstationer. En prishöjning till följd av producentansvaret anges på så sätt åtminstone delvis kompenseras av att det kustnära demarsala yrkesfisket får en lägre hanteringskostnad för uttjänta fiskeredskap.

Förslagsställaren hänvisar till en beräkning 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. Under dessa förutsättningar anges det röra sig om en prisökning på fiskeredskap om någon enstaka procent utifrån uppskattningen enligt den nämnda källan. Andra redovisade beräkningar anges emellertid göra gällande att prishöjningen kan bli mångfaldigt högre eftersom kostnaden för återvinning och återbruk för stora fiskeredskap är förhållandevis kostsamt till skillnad från deponi. Även om den uppskattade kostnadsökningen är begränsad i förhållande till yrkesfiskets omsättning anges den kunna få olika effekter på olika typer av fiske eftersom kostnaderna för insamling och lönsamheten varierar.

Vattenbruket anges framförallt bedrivas 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. För vattenbruket anges förordningen sannolikt att ha en liten effekt om vattenbruket kommer att kunna fortsätta transportera sitt fiskeredskapsavfall till kommunala återvinningscentraler. Förordningen kan bidra till 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 återvinningscentralen. Förslagsställaren bedömer därför att kostnaden för vattenbruket är nära noll om inte förordningen renderar höga kostnader till följd av krav på återvinning och återbruk.

Vissa jämförelser görs med befintliga producentansvar. Det anges bland annat följande. 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. Även om uppgifter saknas om fiskeredskapsavfallens 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

<sup>11</sup> Det anges finnas belägg för att förekomsten av s.k. friåkare i andra producentansvar är omfattande.

från fritidsfisket sträcker sig uppskattningsvis från cirka 400 ton till 1 500-2 000 ton.

I en sammanfattande tabell över hur kostnader fördelar sig mellan olika intressenter anges att kostnaderna kommer att öka för producenter och yrkesfiskare. Producenter bedöms få en kostnadsökning med 3 miljoner kr under åren 2021-2025. Ingen annan privat aktör bedöms få kostnader under denna period (däremot bedöms det bli kostnader för myndigheter och skattebetalare). Årliga nettokostnader från och med 2025 för producenter anges ligga i ett intervall från 0 till 12,2 miljoner kr. För yrkesfisket anges motsvarande intervall gå från 0-10,2 miljoner kr. Detta anges i sin helhet belasta kategorin "övrigt fiske" inom yrkesfisket, storskaligt pelagiskt fiske anges inte få någon kostnad. Vattenbrukets kostnader bedöms till 0 i tabellen<sup>2</sup>.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för att det exakta utfallet är svårt att förutse och finner att förslagsställaren har gett information som i vart fall ger en bild av en ungefärlig kostnadsförändring till följd av förslaget. Det är värdefullt att det också finns jämförelser med andra typer av producentansvar, vilken mängd avfall som samlas in där och vilka likheter och skillnader som kan finnas jämfört med det här föreslagna nya producentansvaret. Regelrådet finner att det hade varit värdefullt om det hade kunnat redovisas en tydligare bild av kostnadseffekten för berörda företag men att givet förutsättningarna i ärendet kan befintlig beskrivning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges att en konkurrensnackdel för producenter på den svenska marknaden kan uppstå om kostnaden för efterlevnad av producentansvaret är lägre för producenter i andra länder. Det anges att det i Sverige finns tre tillverkare av stora fiskeredskap och för dessa tillverkare finns det en risk att de får bära stora kostnader för insamlingsystemet. Inte minst anges detta vara fallet 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. Fler yrkesfiskare skulle då exempelvis kunna välja att förlägga inköp och lämna in uttjänata fiskeredskap i Danmark. Vidare anges att fritidsfiskare kan undkomma ett prispåslag genom att importera mer via e-handel. En bristande harmonisering av producentansvaret mellan EU-länderna anges på detta sätt påverka förekomsten av friåkare och konkurrensen på den svenska marknaden. Även om en harmonisering sker anges kostnaden för producentansvaret bli förhållandevis hög i Sverige om insamlingen ska täcka förhållandevis små volymer som ska samlas in över en stor geografisk yta. Vidare anges att förordningen i förlängningen kan 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. Producenter som följer producentansvaret anges på så sätt kunna 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.

När det gäller yrkesfisket anges följande. Även om den uppskattade kostnadsökningen är begränsad i förhållande till yrkesfiskets omsättning framhåller förslagsställaren att den kan 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

<sup>2</sup> Se tabell sid 122-123 i remiss.

nettoresultat. 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. Förordningen kommer därför sannolikt ha en mycket liten, om någon, påverkan på det storskaliga svenska yrkesfisket medan prishöjningen i förlängningen anges kunna bli mer än tio procent om yrkesfiskare köper svensktillverkade trålar och nät. Därutöver anges att 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 anges emellertid framförallt påverkas av hur priserna på fiskeredskap utvecklas i Danmark eftersom de i huvudsak köper utrustning där.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att konsekvensutredningen tar upp ett antal faktorer som, såvitt Regelrådet kan förstå, borde vara relevanta för konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet vill emellertid påpeka att även om det kan vara riktigt att producenter kan tjäna på en effektiv tillsyn så är en förutsättning för förslagsställarens resonemang om positiva effekter för producenter av tillsynen att tillsynsavgiften inte sätts på en sådan nivå att den överstiger den nytta som tillsynen ger. Det skulle ha varit värdefullt om förslagsställaren hade gett en något tydligare bild av i vilken utsträckning det finns producenter som specialiserar sig på att tillverka redskap och utrustning i olika storlek, eftersom denna inriktning på verksamheten anges ha betydelse för konkurrensförhållandena. Sammantaget finner Regelrådet likväl att befintlig beskrivning är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att den osäkerhet när det gäller effekter för berörda företag som anges finnas gör att det blir svårt att på förhand utesluta att det skulle kunna bli en påverkan på företagen i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå har inte hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet erfar att fiskeribranschen generellt sett kännetecknas av små företag, men att vissa uppgifter talar för att det inte främst är denna bransch som kommer att påverkas mest av förslaget. Det är okänt om det finns mindre företag bland producenterna. Det är oklart både hur stora företagen som tillverkar stora fiskeredskap är och om det finns andra företag som tillverkar mindre redskap som också skulle kunna påverkas. Sammantaget är inte beskrivningen tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Därvid beaktar Regelrådet de svårigheter som av allt att döma finns – och som har beskrivits tydligt - med underlag för att bedöma förslagets utfall. Det är enligt Regelrådets uppfattning tydligt att förslagsställaren överlag har gjort det mesta möjliga utifrån givna förutsättningar. Det finns brister i



beskrivningen av berörda företags storlek och av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Dessa brister är inte betydelselösa, men de har inte heller sådan betydelse att de blir avgörande för Regelrådets bedömning av konsekvensutredningen som helhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande