



Datum
2020-10-12
Vår referens
Bertil Sjöström
Planeringssekreterare
bertil.siostrom@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Miljödepartementet - Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet STK-2020-1069

Sammanfattning

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens (HaV) förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Sammanfattningsvis föreslås att ett producentansvar för fiskeredskap innehållande plast införs genom en regeringsförordning i likhet med hur andra producentansvar är uppbyggda i Sverige. För att kunna uppfylla kraven på tillsyn om HaV tilldelas ett sådant ansvar föreslås även följdändringar i berörd nationell lagstiftning. Införande av system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast ska genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 31 december 2024.

Under ärendets beredning har miljönämnden, tekniska nämnden samt VA SYD getts möjlighet att yttra sig. Stadskontorets anser att det är positivt att HaV förutom förslaget till producentansvar även ger förslag som ligger utanför själva uppdraget, för att ytterligare bidra till minskad nedskräpning av haven. Att förslaget om att producentansvaret även ska omfatta fiskeredskap innehållande plast i all vattenmiljö i Sverige i motsats till engångsplastdirektivets krav där endast redskap som används i marin miljö och för att fånga marina biologiska resurser omfattas bedöms som bra. Osäkerheten i HaVs redogörelse avseende kommunens kostnader för avfallshanteringen bör utredas vidare. Förordningen kan enligt HaV ge merkostnader för kommunernas tillsyn av avfallshanteringen med avseende på insamling och behandling av avfallet. Kommunerna bedöms även enligt förslaget behöva lägga tid på samråd med de som avser att driva ett insamlingssystem. HaVs bedömning om att det kommunala självstyret kan påverkas av samrådet bör beaktas i den fortsatta beredningen. Med beaktande av inkomna remissyttranden finns förslag på ytterligare synpunkter att framföra till Miljödepartementet.

Stadskontoret föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skicka det till Miljödepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Miljödepartementet

Beslutsunderlag

- Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet
- Remiss från Miljödepartementet - Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201019 Remiss från Miljödepartementet - Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet
- Förslag till yttrande - Remiss från Miljödepartementet - Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet
- Remissvar från VA SYD - signerat
- Remissvar från miljönämnden
- Miljönämnden beslut 200922 § 150

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-10-19

Kommunstyrelsen 2020-10-29

Beslutet skickas till

Miljödepartementet

Miljönämnden

Tekniska nämnden

VA SYD

Ärendet

Malmö stad har av Miljödepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens (HaV) förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Miljönämnden, tekniska nämnden samt VA SYD har getts möjlighet att yttra sig.

Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten redovisar i en skrivelse ett regeringsuppdrag om att utreda och lämna förslag på författningar i svensk lagstiftning som bedöms behövas 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 det så kallade engångsplastdirektivet. 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. 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.

Sammanfattning av förslag

Havs- och vattenmyndigheten föreslår ett utökat producentansvar samt att det även ska gälla i all vattenmiljö, dvs även sötvatten. I övrigt följer de givna förslagen direktivet. Förslag är att producenterna ska täcka kostnaderna för en separat insamling av uttjänade fiskeredskap som innehåller plast (avfall), efterföljande transport och behandling av avfallet samt

medvetandehöjande åtgärder till användare. Producenter och ansvariga för insamlingssystem ska årligen rapportera till HaV 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. HaV ska även få inrapporterat om på vilket sätt kraven om information till användarna för att uppnå en minskning av skräp har uppfyllts. Sammanfattningsvis föreslås att ett producentansvar för fiskeredskap innehållande plast införs genom en regeringsförordning i likhet med hur andra producentansvar är uppbyggda i Sverige.

För att kunna uppfylla kraven på tillsyn, om HaV tilldelas ett sådant ansvar, 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.

HaV anger förslag på vidare utredning som bedöms kunna 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.

HaV framför att en föreslagen förordning kommer att generera årliga kostnader men att kostnadsuppskattningarna i analysen är mycket osäkra. Insamling av data om fiskeredskapsavfallets storlek och de 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.

Vidare framförs att marin nedskräpning orsakar kostnader för samhället 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 förloras. Att ställa särskilda krav på producenter av burar i förordningen kan vara motiverat eftersom förlorade burar i marin miljö bedöms orsaka samhället stora kostnader.

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.

Effekt av föreslagen förordning menar HaV är beroende på efterlevnaden, vilken påverkas av producenternas kostnader för att följa den. Om kostnaderna är höga och de verksamma sanktionerna för att inte följa förordningen är låga finns incitament för producenter att fuska och slippa ansvaret. Hur kostnaderna fördelas mellan intressenter är enligt HaV osäkert och beror på i vilken utsträckning producenterna kan överföra sina kostnader till köparna av fiskeredskap. En större mängd felsorterade fiskeredskap ökar exempelvis kostnaden för kommunernas avfallshantering, men minskar samtidigt kostnaden för producenterna. En effektiv tillsyn är därför vital för att producentansvaret inte ska urholkas.

Införande av system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast ska genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 31 december 2024.

Konsekvenser för kommuner

HaV menar att kommunens kostnader för avfallshanteringen bör sjunka eftersom kostnaderna för insamling och eventuell återvinning förs över på producenterna. Det framförs dock att det inte är säkert att kostnaderna helt försvinner, en betydande del av kostnaderna för hantering av fiskeredskapsavfallet på kommunernas återvinningsstationer som uppstår genom en föreslagen förordning är fasta kostnader för etableringen av separata återvinningskärl för fiskeredskapsavfall och till följd av materialåtervinning på marina återvinningscentraler. Dessa kostnader har kommuner inte med nuvarande lagstiftning eftersom fiskeredskapsavfallet sorteras som restavfall.

Förordningen kan 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 insamlingsystem. HaV menar att det är därför troligt att förordningen bara minskar kommunernas kostnader marginellt jämfört med den nu rådande lagstiftningen. 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.

Sammanfattning av remissvar

Miljönämnden, tekniska nämnden samt VA SYD har getts möjlighet att yttra sig. Yttranden i sin helhet bifogas ärendet.

Miljönämnden

Miljönämnden är generellt positiva till införandet av producentansvar då det följer principen om att förorenaren betalar. Kostnaderna för insamling och behandling av uppstått avfall hamnar hos tillverkarna av de aktuella produkterna och inte hos kommunala renhållnings- och avfallsorganisationer. Miljönämnden ser positivt på att det föreslagna producentansvaret ska omfatta fiskeredskap innehållande plast i all vattenmiljö i Sverige i motsats till engångsplastdirektivets krav där endast redskap som används i marin miljö och för att fånga marina biologiska resurser omfattas.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har låtit meddela att de avstår från att lämna yttrande.

VA SYD

VA SYD tillstyrker HaVs förslag om att systemet för utökat producentansvar dessutom ska omfatta fiskeredskap som innehåller plast som används i all vattenmiljö, såväl sötvatten som marina vatten. Vad gäller förslaget om producentansvarsförordning innefattande insamlingsystem för fiskeredskap med plast anser VA SYD att förslaget behöver ses över. Mot bakgrund av att tillståndspliktiga insamlingsystem för returpapper och förpackningar har saknat sökande respektive fått avslag på tillståndsansökan, finns risk att HaVs förslag för mer sällan använda produkter inte heller kommer att fungera. Förslaget om en uttrycklig skyldighet för användaren att sortera ut fiskeredskap som innehåller plast och lämna dem till den som har

skyldighet att ta emot avfallet tillstyrks.

Utredningen redogör för det så kallade mottagningsdirektivet. Mottagningsanordningar för avfall från fartyg ska finnas i alla hamnar och ska möjliggöra avfallssortering, vilket innebär att även fiskeredskap som innehåller plast ska kunna sorteras ut när producentansvaret införs. För att ge fartygsinnehavarna ytterligare incitament att avstå dumpning av avfall till havs är hamnarna skyldiga att ta emot avfallet utan särskild avgift. Kostnaderna får dock ingå i den generella hamnavgiften som tas ut av alla anlöpande fartyg. Den som tar ut avgiften ansvarar för att mottagningsanordningar finns tillgängliga och uppfyller lagstiftningens krav. I övriga hamnar ansvarar fastighetsägaren för mottagningsanordningarna. VA SYD vill förtydliga att kommunen har ett särskilt ansvar (23 § avfallsförordningen) att oljeavfall, toalettavfall, fast avfall och andra skadliga rester som det är förbjudet att släppa ut från fartyg transporteras från hamnens mottagningsanordning. Detta ansvar gäller utöver och bredvid ansvaret för insamling av kommunalt avfall och därmed jämförligt avfall (15 kap 20 och 20 a §§ MB, tidigare kallat hushållsavfall). I konkurrens försöker hamnarna hålla sina avgifter låga. Det finns därför en inneboende risk för att kommunen som ansvarig för att hämta hamnens avfall, tar på sig ett kostnadsansvar som drabbar avfallstaxe- och skattekollektivet snarare än de ursprungliga avfallsproducenterna.

Det behöver säkerställas att producenterna fullt ut ersätter kommunernas kostnader för att hantera fiskeredskap som innehåller plast och som lämnas till hamnarnas mottagningsanordningar. I dagsläget har kommunen kostnader för att hantera hushållens fiskeredskap som hamnar i restavfallet, eller som av besökarna sorteras som plast- eller metallavfall. Kommunal infrastruktur kan (ÅVC¹, eventuell mark vid fiskeplatser m m) vara en möjlighet med kommunerna som uppdragstagare, men då mot full kostnadstäckning.

Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dock inte bland annat ”avfall från fiske” (15 kap 3 MB). För en heltäckande reglering menar VA SYD att kommunerna bör få ansvar för hushållens fiskeredskap innehållande plast när dessa inte sorterats ut och lämnats till producenternas system för insamling. Sådan bestämmelse har meddelats med stöd av 15 kap 21 § MB t ex för elutrustning. Det bör kombineras med en bestämmelse om att producenterna ska ha kostnadsansvaret (med stöd av 27 kap. 7 § miljöbalken). Ersättningen kan sedan exempelvis baseras på schabloner från plockanalyser insamlat avfall. VA SYD anser att det som föredras är ett samlat insamlingssystem för hushållens avfall under kommunens ansvar, men med producenternas fulla kostnadsansvar i fråga om avfall som omfattas av producentansvaret.

Utsortering av avfall vid ÅVC sker i 18-20 fraktioner eller mer. Idag finns inte något producentansvar för fiskeredskap varför dessa inte sorteras ut, utan hanteras som restavfallsfraktion. Kommunernas arbete för att minska mängden avfall innebär dock att det ofta finns möjlighet för hushållen att i anslutning till ÅVC lämna användbara fiskeredskap och andra produkter för återanvändning. HaV anger att det i föreslagen förordning finns ”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”. Som möjligt steg för insamling från yrkesfisket anger HaV att ”Transport till ÅVC, eventuell mellanlagring utförs av kommunens avfallsentreprenör”. Även i kapitel 6.6.3 om effekter på vattenbruket, står att förordningen sannolikt kommer att ha en liten

¹ Återvinningscentral

effekt om vattenbruket kommer att kunna ”fortsätta” transportera sitt fiskeredskapsavfall till kommunala ÅVC. HaV hänvisar till möjligheten att ingå avtal med kommunerna.

VA SYD vill förtydliga att avfall från yrkesfiske och vattenbruk är verksamhetsavfall och ingår inte i kommunens ansvar. Om kommunerna vill ta emot sådant verksamhetsavfall blir det fråga om en avtalsförhandling om att, mot ersättning, ta emot sådana redskap vid de större avfallsbehandlingsanläggningarna.

I Skåne gäller särskilda regler för företag på återvinningscentralerna. Det finns begränsningar i både mängd och typ av avfall som kan lämnas och avlämning får normalt ske mot en kostnad. Idag finns endast fem ÅVC som tar emot verksamhetsavfall. Det måste finnas en reglering som garanterar att den som är producent har ett producentansvar vid sidan av den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem, ifall ingen ansöker om tillstånd eller tillståndsansökningarna avslås. Det är svårt att tolka vad som skulle hända annars. Även insamlat fiskeredskapsavfall i butikslokal eller liknande yrkesmässig verksamhet, ska – som VA SYD tolkar förslaget – lämna avfallet till ett insamlingssystem med tillstånd. Förordningen behöver reglera hur producentansvaret ska garanteras vid ett sådant scenario.

Som HaV anger finns det ett okänt antal producenter som sätter förpackningar på marknaden utan att själva ta producentansvar eller utan att vara anslutna till något bolag som gör det. Det rör sig bl a om förpackningsavfall från distansförsäljning och privatimport genom internethandel, något som sannolikt kommer att fortsätta öka starkt. Producentansvaret kommer att medföra kostnader för de som följer reglerna och därmed kan man förvänta sig att distanshandelns andel på 12 % kan komma att öka. Om producenten är etablerad i ett annat EU-land ska denne ha ett behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter uppfylls. I fråga om producenter utanför EU (tredje land) skriver HaV däremot att EU:s lagstiftning endast kan riktas mot medlemsstaterna och att producenter från tredje land inte har skyldighet att utse ett ombud i Sverige som ska uppfylla deras ansvar, Sverige ska därför ”erbjuda” även producenter från tredjeland att utse ett ombud. VA SYD anser att HaV har borde redogjort för möjligheten att genom marknadskontroll se till att produkter importerade från tredje land uppfyller lagstiftningen. Åtgärder som kan bli aktuella är till exempel försäljningsförbud, tillbakadragande av produkter från marknaden, återkallelse eller böter. Att förbjuda produkterna och beslagta, återsända eller kassera dem, måste anses utgöra effektiva verktyg mot ”friåkare” som inte uppfyller producentansvaret.

VA SYD tillstyrker att HaV får tillsynsansvaret över att producentansvarsförordningen följs. Det bör dock säkras att tillsynen inte endast blir administrativ.

Enligt direktivets krav ska medlemsstaterna fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla inblandade aktörer, inklusive lokala myndigheter. VA SYD vill förtydliga att för en effektiv tillsyn behöver den fungera även lokalt, där produkterna överläts och används och där avfallet uppstår. Den kommunala miljönämnden har tillsynen över avfallshanteringen enligt 26 kap 3 § andra stycket miljöbalken. Därmed har miljönämnden tillsynen över hur insamlingen av avfall lokalt uppfyller kraven i producentansvarsförordningen, något som också anges i HaVs förslag.

VASYD anser att denna beskrivning av miljönämndens tillsynsansvar är otillräcklig, nämndens tillsynsansvar regleras först och främst i 26 kap 3 § miljöbalken MB: Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver

tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap. Miljönämnden har alltså tillsyn lokalt över avfallshanteringen generellt sett, inte bara över insamlingen av avfall utan även över exempelvis nedskräpning. Utöver det gäller att när miljönämnden har tillsynen över en miljöfarlig verksamhet, har nämnden också tillsyn över att denna verksamhet uppfyller de allmänna hänsynsreglerna, bland annat skyldigheten att vidta avfallsförebyggande åtgärder (2 kap. 5 §) och kravet att följa avfallshierarkin (15 kap 10 § MB). Det kan gälla till exempel en fiskodling eller småbåtshamn under nämndens tillsyn. Länsstyrelsen har fått det ansvaret genom 2 kap 30 § 3 p miljötillsynsförordningen i fråga om ”sina” tillsynsobjekt, eftersom det inte finns någon allmän regel för länsstyrelsens tillsynsansvar i 26 kap 3 § MB. Det finns dock en uppfattning i vissa fall om att miljönämnden inte kan utöva tillsyn över produkter innan de har blivit avfall. Inte ens i fråga om de miljöfarliga verksamheter som ligger under nämndens tillsynsansvar. Den kommunala miljönämndens tillsynsansvar och länsstyrelsernas tillsynsansvar är alltså parallella med det centrala statliga verkets tillsyn över detsamma.

HaV presenterar behövliga förslag som ligger utanför själva uppdraget. VASYD tillstyrker dessa och framhåller att förebygga miljöproblem genom åtgärder vid källan kan vara utmanande i ett kortsiktigt och individuellt perspektiv, men är samtidigt effektivare och lönsammare i ett långsiktigt och övergripande perspektiv.

Stadskontorets bedömning

I HaVs redogörelse framkommer att marint skräp är ett globalt erkänt, gränsöverskridande och växande problem. Vid beräkningar av skräpföremål på stränder är 80–85 % av det marina skräpet i unionen plast. Av detta utgörs totalt 50 % av plastprodukter för engångsbruk och 27 % av fiskerelaterade föremål. Enligt EU-kommissionen måste den ständiga ökningen av mängden plastavfall i miljön åtgärdas och det krävs lagstiftning för detta. I detta syfte antogs det s k engångsplastdirektivet, 2019/904 (EU). Havs- och vattenmyndighetens (HaVs) utredning och förslag är i linje med regeringens uppdrag att genomföra engångsplastdirektivet genom svensk lagstiftning.

Det är positivt att HaV förutom förslaget till producentansvar även ger förslag som ligger utanför själva uppdraget, för att ytterligare bidra till minskad nedskräpning av haven. Att förslaget om att producentansvaret även ska omfatta fiskeredskap innehållande plast i all vattenmiljö i Sverige i motsats till engångsplastdirektivets krav där endast redskap som används i marin miljö och för att fånga marina biologiska resurser omfattas bedöms som bra.

Osäkerheten i HaVs redogörelse avseende kommunens kostnader för avfallshanteringen bör utredas vidare. Förordningen kan ge merkostnader för kommunernas tillsyn av avfallshanteringen med avseende på insamling och behandling av avfallet.

Kommunerna bedöms även enligt förslaget behöva lägga tid på samråd med de som avser att driva ett insamlingssystem. HaVs bedömning om att det kommunala självstyret kan påverkas av samrådet bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Med beaktande av inkomna yttranden från miljönämnden samt VASYD har stadskontoret berett förslag till yttrande.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skicka det till Miljödepartementet.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Daniel Olsson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör