

DATUM 2020-09-30
 DNR. 20/01459
 HANDLÄGGARE Andrea Hjärne, miljöjurist
 TELEFON 073-401 47 82
 E-POST andrea.hjarne@vasyd.se

Registrera.stk@malmo.se

STK-2020-1069

Yttrande över remiss från Miljödepartementet - Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) föreslår hur EUs engångsplastdirektiv kan genomföras i Sverige i fråga om kraven på fiskeredskap som innehåller plast. Sammanfattningsvis ska det ske främst genom ett förslag till förordning om producentansvar för sådana fiskeredskap.

Förslaget är ambitiöst, särskilt förslagen som ligger utanför själva uppdraget och som avser bland annat utredning om förbud mot vissa produkter. VA SYD anser att åtgärder som gör det lätt för användarna att göra rätt bör prioriteras, nämligen reglering av själva källan – produkten. Vad gäller förslaget om producentansvarsförordning innefattande insamlingssystem för fiskeredskap med plast anser VA SYD att förslaget behöver ses över. Mot bakgrund av att tillståndspliktiga insamlingssystem 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.

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

Bakgrund

Malmö stadskontor har översänt remiss från Miljödepartementet om HaVs förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet, för svar till kommunstyrelsen senast 2020-09-30.

Marint skräp är ett globalt erkänt, gränsöverskridande och växande problem. 80–85 % av det marina skräpet i unionen består av 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). Det ska vara implementerat i nationell lagstiftning senast den 3 juli år 2021. Havs- och vattenmyndighetens nu remitterade förslag avser genomförande av samtliga direktivets krav som rör fiskeredskap.

I direktivet anges att i enlighet med principen att förorenaren betalar, ska medlemsstaterna införa



- system för utökat producentansvar för att täcka de nödvändiga kostnaderna för avfallshantering och uppstädning av skräp samt kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder för att förebygga och minska sådant skräp,
- finansiella incitament för fiskare att ta med sig sina uttjänta fiskeredskap tillbaka till hamn för att undvika en eventuell ökning av den indirekta avfallsavgiften,
- 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,
- övervakning och bedömning av fiskeredskap som innehåller plast.

Synpunkter

VA SYD har följande synpunkter.

Havs- och vattenmyndighetens (HaVs) utredning och förslag är genomgående ambitiöst och håller en hög kvalitet. Det är därför i linje med regeringens uppdrag att genomföra engångsplastdirektivet genom en ambitiös svensk lagstiftning. Det är mycket positivt att förutom förslaget till producentansvar presenterar HaV också förslag som ligger utanför själva uppdraget, för att ytterligare bidra till minskad nedskräpning av haven.

Tillämpningsområdet

(kap 2.1, 3.1 och kap 5.2.3)

Med fiskeredskap menas enligt direktivet 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 föreslår att systemet för utökat producentansvar dessutom ska omfatta fiskeredskap som innehåller plast som används i all vattenmiljö, såväl sötvatten (limniska miljöer) som marina vatten. VA SYD *tillstyrker* detta.

Skyldighet för användaren

HaV föreslår en uttrycklig skyldighet för användaren att sortera ut fiskeredskap som innehåller plast och lämna dem till den som har skyldighet att ta emot avfallet, på motsvarande sätt som gäller för bland annat förpackningar och elavfall (3 kap avfallsförordningen). Detta *tillstyrks*.



Mottagning av avfall i hamn

(Kap 1.3.3., 5.1.1., 5.2.2., 5.2.6, m.fl)

Utredningen redogör för direktivet (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, det s k mottagningsdirektivet. Direktivet är implementerat i lag om åtgärder mot förorening från fartyg, med tillhörande förordning och föreskrifter meddelade av Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. 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 lämna följande förtydligande:

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 finns 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 – fartygen, hamnverksamheten och producenterna. Det behöver därför säkerställas att producenterna fullt ut ersätter kommunerna kostnaderna för att hantera fiskeredskap som innehåller plast och som lämnas till hamnarnas mottagningsanordningar.

Kommunens ansvar

I dagsläget har kommunen kostnader för att hantera hushållens fiskeredskap som hamnar i restavfallet, eller som av besökarna sorteras som plast- eller metallavfall. Följden av ett producentansvar är att kostnader hantera sådana uttjänta fiskeredskap som innehåller plast ska producenterna stå för. Kommunal infrastruktur kan (ÅVC, eventuell mark vid fiskeplatser m m) kan 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 MB 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.



Insamling, transport och återvinning

(Kap 1.4.2.1 och 5.2.6 m fl)

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 (återbruk).

HaV anger att det i föreslagna 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 yrkesfiske 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 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 inte till någon del ingår i kommunens ansvar. Normalt sett kan sådana redskap inte lämnas till kommunernas återvinningscentraler. 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 utöver detta: Spillepengen (Malmö), Hedeskoga (Ystad), Måsalycke (Trelleborg) och en anläggning i Lund.

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 (som är fallet för returpapper) eller tillståndsansökningarna avslås (som varit fallet för förpackningsavfall). 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.

"Friåkare"

(kap 5.2.1.1, 5.2.9.1, 5.2.12, 6.4, 6.6.1 m.m.)

Som HaV anger finns det ett okänt antal så kallade friåkare, det vill säga 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. Friåkare innebär inte bara ett hot mot den cirkulära ekonomin och miljön, utan medför även en illojal konkurrens, till nackdel för företag som har kostnader till följd av sitt uppfyllande av producentansvaret.

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 EUs 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 tredjeländ 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. Marknadskontroll ska se till att produkter på marknaden uppfyller krav på skydd och säkerhet för konsumenter, arbetstagare och miljö. Den ska också skydda seriösa företag mot illojal konkurrens. Ansvarig myndighet ska vidta åtgärder mot de aktörer vars produkter inte uppfyller de legala krav som ställs. 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.

Ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning

(Kap 1.2.2.C, 2.2.2, 2.2.6, 2.2.7 och 3.2.2)

VA SYD *tillstyrker* förslaget om att HaV tilldelas tillsynsansvaret och föreskriftsrätten enligt den förordning om producentansvar för fiskeredskap som myndigheten föreslår, istället för Naturvårdsverket.

Det är tydligt att HaV har en stor kompetens på produktområdet, vilket är av stor vikt för de delar som avser fiskeredskapens utformning och märkning. HaV har också ingående kunskap om de ansvariga producenterna och de frivilliga system som finns för insamling av fiskeredskap och liknande. Mot bakgrund av vad som anges i förslaget bedömer VA SYD också att HaV har mycket större ambitioner och kompetens för att arbeta preventivt och effektivt påverka fiskeredskapens design och utformning, för att leda utvecklingen mot mindre mängder skadligt avfall. VA SYD upplever inte att Naturvårdsverket haft sådana ambitioner i fråga om övrigt producentansvar.

HaV bedömer att det är främst administrativ tillsyn som myndigheten kommer att utöva, som kontroll av inlämnade uppgifter och utvärdering om producenterna uppfyllt informationskraven till användarna och vitesförelägga och åtalsanmälningar vid överträdelser. Det vore olyckligt om den centrala tillsynsmyndigheten inte utövar en mer aktiv tillsyn genom att kontrollera produkterna som faktiskt finns på marknaden.

Enligt direktivets krav ska medlemsstaterna fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla inblandade aktörer, inklusive lokala myndigheter. VA SYD vill därför lämna följande förtydligande i fråga om lokal tillsyn:

För en effektiv tillsyn behöver den fungera även lokalt, där produkterna överläts och används och där avfallet uppstår. Den kommunala miljönämnden (kallas här 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. Men 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 (oavsett om nedskräpningen medför olägenhet eller sker vid miljöfarlig verksamhet). 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.

Förslag till fortsatta utredningar

HaV presenterar behövliga förslag som ligger utanför själva uppdraget. Dessa är inriktade bland annat på produktutformning, pantsystem och åtgärder mot nedskräpning med exempelvis spökgarn (borttappade fiskeredskap som fortsätter att "fiska" och orsaka skada). För att minska nedskräpningen behövs i första hand åtgärder så nära källan som möjligt, vilket innebär krav på produktens design och utformning. 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. Det gör det dessutom lättare för konsumenter och andra användare att göra rätt. Förslagen *tillstyrks*.

Samråd har skett med avfallsavdelningens enhetschefer vid framtagandet av detta yttrande.

För VA SYD,



Karin Wikström

Avdelningschef, avfallsavdelningen

