

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/01749

Vårt dnr R-2021-47

Malmö den 20 oktober 2021

REMISSVAR: Kompletterande förslag till Havs- och vattenmyndighetens rapport om producentansvar för fiskeredskap

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för organisationens uppdrag.

Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att *avfallshierarkin följs. Plastanvändning i engångsprodukter ska begränsas* genom förbud, skatter och avgifter och till områden där de är *nödvändiga*.

Avfall Sverige anser att producenterna ska ha det *fulla ekonomiska ansvaret* för produkter som omfattas av producentansvaret. Vidare anser Avfall Sverige att kommunerna ska ansvara för *insamlingen* av avfall från *hushåll* som faller under lagreglerade

producentansvar och att producenterna ska ansvara för återvinningen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar.

Avfall Sverige anser vidare bland annat att

- producenterna bär ansvaret för att *utforma produkterna så att återanvändning och återvinning möjliggörs,*
- *minst 65 procent av plastmaterial i produkter ska materialåtervinnas år 2025, och då menas faktisk återvinning, och 70 procent från år 2030 och*
- marknaden för återvunnen plast, fri från miljöfarliga ämnen, stimuleras genom att införa krav på minimiinhåll av återvunnen plast i nya produkter (*kvotplikt*).

2. Inledande kommentar

Efter uppdrag av regeringen redovisade Havs- och vattenmyndigheten (HaV) den 28 april 2020 författningsförslag för att genomföra kraven för fiskeredskap i EU:s engångsplastdirektiv. Promemorian har remissbehandlats och Avfall Sverige svarade på remissen den 3 november 2020 och står fast vid sina synpunkter som framfördes där, bland annat att:

- Det är nödvändigt att ett *heltäckande operativt och finansiellt producentansvar* regleras för fiskeredskap. Tydligt reglerade *servicekrav* är grundläggande för att möjliggöra ökad utsortering och att det ska vara "lätt att göra rätt".
- Kommunens hantering av fiskeredskap som inte har sorterats ut i producenternas insamlingssystem måste *kompenseras fullt ut enligt finansieringsprincipen*. Kommunal infrastruktur kan vara en möjlighet, men då mot *full kostnadstäckning*.
- Det bör regleras ett *formellt kommunalt insamlingsansvar för fiskeredskap från hushåll som utgör kommunalt avfall*, kompletterad med ett *kostnadsansvar för producenterna*.
- Fiskeredskap från *yrkesfisket lämpar sig överhuvudtaget inte för insamling och hantering vid ÅVC*.
- Avfall Sverige välkomnar de övriga initiativ som föreslås av HaV avseende *produktutformning, pantsystem och åtgärder mot nedskräpning*.

I enlighet med Havs- och vattenmyndighetens förslag beslutade riksdagen den 22 september 2021, efter regeringens förslag, om ändringar i bemyndigandena i 15 kap. miljöbalken så att ett producentansvar för fiskeredskap kan införas på förordningsnivå (prop. 2020/21:198).

I nu remitterad promemoria som fått rubriken ”Producentansvar för fiskeredskap – kompletteringar till Havs- och vattenmyndighetens rapport” anger miljödepartementet att det här lämnas *kompletterande* förslag till Havs- och vattenmyndighetens förslag. *För stora delar av det förslag som tidigare remitterats planeras inga ändringar i sak, fortsätter departementet och anför att De mest väsentliga ändringarna beskrivs närmare, medan mindre väsentliga ändringar och vissa lättnader i förhållande till Havs- och vattenmyndighetens förslag enbart framgår i författningsförslaget.*

Vid en närmare genomgång av promemorian framgår att jämfört med Havs- och vattenmyndighetens förslag saknas väsentliga delar i den nu föreslagna författningstexten. Detta remitteras utan att ange att det rör sig om ett *alternativt* förslag som sänker ambitionerna jämfört med det tidigare förslaget, snarare än en komplettering. Det anges vad som lagts till, men inte vad som tagits bort och varför. Den korta svarstiden försvårar ytterligare för remissinstanserna att hinna konsekvensbedöma och svara på förslaget.

3. Synpunkter

- a) **Avfall Sverige anser** att av pedagogiska skäl borde förordningens rubrik ändras till Förordningen om producentansvar för fiskeredskap *med plast*. Dessutom bör 12 § med definitionen av fiskeredskap (där det framgår att det avser fiskeredskap med plast, och inte andra fiskeredskap) placeras före definitionerna av polymer (nu i 10 §) och plast (nu i 11 §).
- b) **Förslaget om krav på utformning av fiskeredskap med plast saknas.** Det föreslås i promemorian inte några krav på utformning av fiskeredskap med plast så att delar lätt kan avlägsnas av redskapets användare eller av en fackman oberoende av tillverkaren, när produkten innehåller batterier eller elutrustning. Inte heller föreslås att produkten i övrigt utformas för att främjas förberedelse för återanvändning och underlättande av materialåtervinning, eller för att motverka förluster d.v.s. nedskräpning i vattenmiljön. (Jfr 28-29 §§ HaVs förslag till producentansvarsförordning)

Avfall Sveriges synpunkter: Det är nedslående att förslaget tagits bort. Enligt uppgift beror det på den harmonisering som kan väntas genom ett nyligen startat standardiseringsarbete för fiskeredskaps cirkulära utformning.

Avfall Sverige hade önskat att Sverige gick före med de relativt allmänt hållna reglerna i tidigare förslag, men får hoppas på en snar och ambitiös standardisering. Syftet med producentansvar är inte primärt insamlingen på land, som det remitterade förslaget huvudsakligen avser, utan att producenterna ska ta ansvar för att minimera mängden avfall och de skadliga effekterna av avfall från produkterna som producenterna valt att sätta på marknaden. Ett utökat producentansvar borde därför i första hand handla om utformningen av produkterna. Allmänna regler som målsättningsparagrafer för

insamling, begränsningsregeln och försiktighetsprincipen samt krav på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 §, produktvalsregeln i 2 kap. 4 § och avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken är helt otillräckliga. Trots att flera av bestämmelserna i skiftande lydelse har funnits sedan före miljöbalken, som nu är över 20 år gammal, har de inte fått avsedd och nödvändig effekt. De är för allmänna och för svåra att genomdriva i enskilda ärenden och kan anses slå orimligt hårt på enskilda, av konkurrens- och likabehandlingskäl. Kraven är sådana som behöver regleras i föreskrift så att de är likabehandlande, förutsebara och gäller alla.

Mål 1.2 i regeringens plan för omställning av Sverige för cirkulär ekonomi, fokusområde 1, är att *Styra mot att produkter utformas för en lång livslängd, bl.a. genom att de är lätta att återanvända och reparera, och på ett sätt som möjliggör materialåtervinning när de inte längre kan användas mer.*

Avfall Sverige anser dessutom att en kvotplikt på andel återvunnen plast i plastmaterialet och pant på fiskeredskap med plast borde införas.

c) **Förslaget om krav på märkning av fiskeredskap med plast saknas.**

Avfall Sveriges synpunkter: Det är nedslående att även förslaget om märkningskrav rörande bland annat avfallshantering tagits bort (30 § HaVs förslag). Även detta med anledning av pågående harmoniseringsarbete. Det finns visserligen vissa märkningskrav som ska underlätta spårning av fiskeredskap i kontrollförordningen om fiskeripolitiken (EG) nr 1224/2009, men de kraven är begränsade och inte tillräckliga för ett utökat producentansvar.

Förslaget bidrar förslaget inte till mål 1.1 i regeringens plan för omställning av Sverige för cirkulär ekonomi (fokusområde 1 om hållbar produktion och produktdesign) om att *Främja tydlig och lättillgänglig information om produkters innehåll, ursprung, miljöpåverkan och hur de kan återvinnas eller tas om hand.*

Avfall Sverige vill informera om möjligheten till frivillig märkning avseende avfallshanteringen enligt Avfall Sverige och de övriga nordiska ländernas skyltningssystem (www.sverigesorterar.se), som är under genomförande på produkter och avfallshanteringssystem i ett flertal medlemsländer.

En producentansvarsorganisation föreslås (42 § producentansvarsförordningen) åtminstone ge "lättillgänglig och återkommande" information till konsumenterna om de negativa effekterna av nedskräpning etc, men i avsaknad av märkningskrav borde informationskravet även *gälla vid varje överlåtelse.*

I den information som producentansvarsorganisationen ska göra tillgänglig (39 §) borde även ingå information om faktisk materialåtervinningsgrad av det som samlas in.

- d) Förslaget om ett insamlingsmål om 20 % av vikten av alla fiskeredskap med plast som sätts på marknaden under samma år. (18 § föreslagen producentansvarsförordning)**

Avfall Sveriges synpunkter: Målet föreslås för att uppfylla krav i engångsplastdirektivet. Generella insamlingsmål är dock inte tvingande mot andra aktörer än medlemsstaten och har inte någon direkt koppling till etablering av viss servicegrad. Mål behöver kompletteras av en tydligare reglering av servicegrad, än "lättillgängliga platser" för fiskeredskap från yrkesmässig verksamhet, om syftet är att insamlingsmålet ska kunna uppnås. Havs- och vattenmyndighetens föreslog exempelvis att producentansvarsorganisationen ska hämta avfall över viss mängd gratis vid vattenbruk.

Avfall Sverige menar dessutom att målet är för lågt satt. Insamlingen överstiger redan idag målsättningen vad gäller produkter som är satta på marknaden för yrkesfisket, enligt uppgift från Fiskereturen i Sotenäs (10 ton insamlat 2018, 80 ton 2019 och 176 ton år 2020, insamlingen år 2021 kommer att ligga på ungefär samma nivå som 2020). Detta kan till viss del bero på inlämning av avfall som legat lagrat i avvaktan på vidare behandling. För fritidsfisket finns inga uppgifter eftersom det inte insamlas separat idag. Som anges i promemorian behöver också insamlingsmålen beakta att det ofta rör sig om produkter med långvarig användning. Då målet ska vara uppfyllt först 2027, borde det dock höjas för en kick-start av insamlingssystemet.

- e) Förslaget att en producentansvarsorganisation ska på lättillgängliga platser samla in avfall som utgörs av fiskeredskap avsedda att användas i yrkesmässig verksamhet. (23 och 24 §§)**

Avfall Sverige anser att det borde föreskrivas tydligt om att producenterna (i samråd med hamnverksamheten) ansvarar för att det *i anslutning till varje plats för mottagning av avfall i hamn enligt lag om åtgärder mot förorening från fartyg ska finnas separat insamling av fiskeredskap med plast*, eventuellt med möjlighet till undantag i de fall det uppenbart inte finns sådant behov.

Mottagningen i hamn avser både yrkesmässig verksamhet som annat avfall från fartyg och fritidsbåtar. Kommunerna har ingen laglig möjlighet att meddela generella föreskrifter om utformningen av eller avfallshanteringen i övrigt i hamnens mottagningsanordningar. Frågan är också i vilken utsträckning kommunens tillsynsmyndighet i praktiken kan förelägga om avfallshanteringen med stöd av miljöbalken och dess förordningar, i frågor som parallellt regleras i lag om åtgärder mot förorening från fartyg. För att säkerställa utsortering behövs därför generella föreskrifter som säkerställer plats för utsortering av fiskeredskap. Det är självklart att utsortering av fiskeredskap borde säkerställas i anslutning till övrig avfallshantering i hamnarna. Risker är annars uppenbara att det hamnar i det blandade avfallet. Med anledning av särskilda regler kring matavfall från internationell trafik, när detta

förekommer i hamnen, är efterbehandlingsmöjligheterna ofta starkt begränsade om avfallet väl blandats.

- f) **Förslaget att en producentansvarsorganisation ska anmälas innan verksamheten börjar bedrivas.** Det ska alltså inte krävas särskilt tillstånd att bilda en producentansvarsorganisation. **Miljösanktioner föreslås** för vissa överträdelser.

Avfall Sveriges tillstyrker dessa förslag, under förutsättning att tillsynen över organisationerna är effektiv så att åtgärd vidtas snarast vid misstanke om brister.

- g) **Uttalandet att redan existerande strukturer för insamlingen bör användas. Kommunerna har även i fortsättningen ensamt ansvaret för insamling av fiskeredskap från hushåll och för borttransport av avfall från mottagningsanordning i hamn,** som alltså avser avfall från såväl yrkesmässig verksamhet som övrigt fartygsgenererat avfall.

Avfall Sveriges synpunkter: Konsekvenserna av den parallella och överlappande regleringen rörande fartygsgenererat avfall, är inte tillräckligt utredd. Som det ser ut ska producenterna och kommunerna ansvara överlappande för fiskeredskap avsedda att användas i yrkesmässig verksamhet när detta härrör från fartyg.

Ansvarsfördelningen är oklar.

Vad gäller kommunalt avfall bör också producenterna få möjlighet att parallellt med kommunerna bedriva butiksinsamling, för att utöka service, reparation och annan förberedelse för återanvändning av avfallet. Producenterna behöver ett tydligare incitament och ansvar för att produkterna i första hand ska repareras och återbrukas, så att det inte hamnar i avfallet som kommunerna ansvarar för.

- h) **Förslaget om ersättningsansvar för kommunernas kostnader för transport och insamling av fiskeredskap. (29-33 §§)**

Avfall Sverige anser att förslagets utformning medför en alltför begränsad ersättningskyldighet, vilket riskerar att inte medföra full kostnadstäckning. Förslaget riskerar dessutom att motverka den utveckling och förbättring av insamlingssystemen som pågår och därmed motverka återbruk och materialåtervinning. Särskilt begränsningen i 31 § till "nödvändiga" kostnader för borttransport, insamling och rapportering, kan medföra att Naturvårdsverket endast anser en miniminivå av kostnader som ersättningsgilla. Vad är nödvändiga kostnader för avfallshantering som utförs i syfte att resurshushållningsprincipen och avfallshierarkin ska uppfyllas?

I den från resurshushållningssynpunkt framgångsrika anläggningen Fiskereturen i Sotenäs kommun, sker istället sortering och separering direkt vid eller snarast efter mottagandet. Det är ett tungt arbete som av nödvändighet måste ske manuellt och är

därför kostsamt. Metaller och plast separeras. Plasten separeras vidare i olika plastsorter, för att det ska kunna skickas till materialåtervinning. Denna hantering i insamlingen är kostsam och lagstiftningen måste uttryckligen ange att alla sådana åtgärder i insamlingen ska ersättas av producenterna.

På sidan 23 i promemorian står det att avfall som utgörs av fiskeredskap ska sorteras ut och samlas in separat på ett sätt som främjar återanvändning eller materialåtervinning. Det måste dock uttryckligen framgå av förordningen, som alltså bör omformuleras så att det säkerställs att kommunens kostnader vid transport, insamling och avfallsbehandling (exempelvis sortering) samt information till avfallsinnehavarna, som syftar till att uppnå en så hög grad av återanvändning och återvinning som möjligt, ska ersättas fullt ut. Skyldigheten framgår också av artikel 8.a.1.4 avfallsdirektivet, som utgör miniminivå för ersättningsansvaret. Kommunerna bör också få tydlig behörighet att utföra beskrivna åtgärder.

Avfall Sverige oroas också över att "nödvändiga" kostnader kommer att sättas i relation till återvinningsmålet om 20 %. Det har i andra sammanhang framförts av producentansvarsorganisationer att ansvaret bara avser kostnadstäckning upp till dess att målet uppnås. Det måste tydligt anges i förordningen att det långsiktiga målet är 100% insamling generellt sett, d.v.s. inga förluster i vattenmiljön, och att avfallshierarkin uppfylls så långt det inte är orimligt samt att kommunerna ska ersättas för sina kostnader för åtgärder som syftar till detta.

Vad gäller fiskeredskap som är kommunalt avfall, föreslås kommunen inte få förfoga över (äga) det avfall som har samlats in i ett eget kommunalt insamlingssystem. Kommunen blir närmast att jämställa med en uppdragstagare och även av den anledningen behöver full ersättning utgå till kommunen för samtliga kostnader för insamlingen och överlämning av insamlat avfall.

- i) **Naturvårdsverket föreslås bli ansvarig myndighet istället för Havs- och vattenmyndigheten** och får då ansvar för bl.a. samråd, fastställande av ersättning till kommuner, hantering av anmälan och tillsyn.

Avfall Sverige antar att detta är en naturlig följd av att alla krav på produktutformning och märkning tagits bort i detta förslag, som nästan uteslutande handlar om insamling och borttransport. Dessa produkter omfattas av krav inom fiskerilagstiftningen och då behöver ansvarig myndighet ha kunskap om fiske, standarder och parallella krav på produkterna, fiskerinäringen, marint skräp och producenterna. Havs- och vattenmyndigheten hade kunnat ha helhetsgreppet över fiske och fiskeredskap. Avfall Sverige hoppas att avsikten med detta är att påskynda genomförandet av minimikraven i engångsplastdirektivet genomförts, för att därefter återkomma med mer ambitiös lagstiftning.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 13.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd