

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 promemorian Producentansvar för fiskeredskap – kompletteringar till Havs- och vattenmyndighetens rapport

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian avser kompletteringar till de förslag som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat till Regeringskansliet i redovisningen av ett regeringsuppdrag¹. Författningsförslaget avser förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap, förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614), förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter samt förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Det föreslås att

- Insamlingsmål införs på förordningsnivå: mängden avfall som utgörs av fiskeredskap som samlats in separat under ett kalenderår senast år 2027 ska utgöra minst 20 procent av mängden fiskeredskap som släppts ut på den svenska marknaden under samma kalenderår. Beräkningen ska göras utifrån vikt.
- En producentansvarsorganisation ska anmälas innan verksamheten börjar bedrivas,
- En producentansvarsorganisation ska ersätta kommunerna för kostnader för insamling av fiskeredskap. För att det ska vara möjligt att fastställa avgifter som speglar de faktiska kostnaderna ska en kommun varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om vikten på det avfall som utgörs av fiskeredskap som kommunen under det närmaste föregående kalenderåret transporterat bort och separat samlat in, och de kostnader som kommunen haft i samband med detta.
- Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret,

¹ RR 2020-234.

- Tillsynsavgifter ska betalas av både producenter av fiskeredskap och producentansvarsorganisationer. Producenternas årliga avgift ska vara 750 kronor och en producentansvarsorganisationernas ska vara 150 000 kronor, och
- En miljöstraffavgift om 20 000 kronor ska kunna tas ut för överträdelser av kravet på en producent att anlita en producentansvarsorganisation eller själv tillhandahålla en sådan organisation. En miljöstraffavgift om 10 000 kronor ska kunna tas ut för överträdelser av kraven på att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian uppges att Europaparlamentet och rådet i juni 2019 antagit direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet). Direktivet avser bland annat krav på att medlemsstaterna ska införa ett system för utökat producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Det uppges att kraven i direktivet ska vara genomförda senast den 3 juli 2021, men att kraven på att inrätta producentansvar för fiskeredskap ska börja tillämpas först den 31 december 2024.

Det uppges att regeringen i juli 2019 gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och lämna författningsförslag för att genomföra kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Myndighetens förslag har remissbehandlats. Det uppges att mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter och den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet lämnas nu kompletterande förslag till de förslag som Havs- och vattenmyndigheten tagit fram inom ramen för sitt regeringsuppdrag. Förslaget avser därmed endast de kompletterande förslagen.

Det uppges att syftet med engångsplastdirektivet är att motverka nedskräpning i EU av de plastprodukter som leder till störst miljöpåverkan. Vidare uppges att EU-kommissionens mätningar av de skräp som förekommer på stränder visar att plast står för 80 till 85 procent av det marina skräpet räknat i antal föremål och att fiskeredskap som innehåller plast står för 27 procent av det marina skräpet på stränderna i EU. Syftet med direktivet är förutom att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och människors hälsa även 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 konsekvensutredningen uppges att syftet med förslagen i promemorian är att utifrån ramen för EU-direktivet minska samhällets kostnader för uttjänade fiskeredskap genom att öka insamling och återvinning av fiskeredskap samt att överföra kostnader för avfallshanteringen från samhället till producenterna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian uppges att förslagsställaren har övervägt hur insamlingsmålet för insamlad mängd fiskeredskap ska se ut. Det uppges att insamlingsmål är ett viktigt styrmedel för att

producentansvaret ska ge önskade effekter på insamlingen av uttjänta redskap. Det uppges att bristande statistik emellertid medför svårigheter att fastställa ett insamlingsmål och att målet därför till en början bör sättas lågt. Fiskeredskap har, enligt förslagsställaren, varierande livslängd och i vissa fall blir bara delar av redskapet avfall, då huvuddelen kan lagas med exempelvis nytt nät eller liknande. Det bedöms därför varken vara kostnadseffektivt eller miljömässigt motiverbart att föreslå ett för högt satt insamlingsmål samtidigt som ett lågt mål kan leda till incitament för att minimera insamlingen.

Det uppges att Havs- och vattenmyndigheten tagit fram siffror från såväl Norge och Island som visar på insamlingsnivåer från yrkesmässigt fiske på drygt 30 procent respektive 40 procent totalt. Norge och Island bedöms enbart delvis vara jämförbara med Sverige, eftersom de huvudsakligen bedriver marint yrkesfiske. Sverige har också stora insjöar och redovisningarna från de andra länderna omfattar dessutom inte fritidsfisket. Stora delar av fiskeredskapen på marknaden bedöms ha lång livslängd, vilket gör att insamlingsnivåer även behöver beakta långvarig användning och återbruk. Eftersom det i Sverige i nuläget saknas både data och separat insamling för de fraktioner som omfattas av förslaget bör målet, enligt förslagsställaren, sättas lägre än i Norge och Island. Det uppges också vara osäkert hur stor andel av de fiskeredskap som inte kommer från yrkesmässig verksamhet som kan förväntas samlas in. Förslagsställaren uppger att mot bakgrund av producentansvarets syfte bör dock insamlingsmålet inte sättas avsevärt lägre än de insamlingsnivåer som nås i Norge och Island. Vid införandet av ett producentansvar för fiskeredskap bedöms det därför vara rimligt att målet för insamlingen sätts till 20 procent och att målet inte bör behöva uppnås före år 2027, det vill säga när producentansvaret har funnits i tre år. År 2027 ska det, enligt förslagsställaren, också inledas en översyn av engångsplastdirektivet. Det uppges att vid en sådan översyn kommer alla medlemsstater att kunna redovisa vilka mängder uttjänta fiskeredskap som samlats in, vilket kommer göra det möjligt att fastställa ett insamlingsmål på EU-nivå. Det bedöms inte vara lämpligt att införa ett materialåtervinningsmål innan producentansvaret är etablerat. Ett sådant mål bör, enligt förslagsställaren, införas först när det finns uppgifter om insamlingsnivåer tillgängliga och ett system för materialåtervinning har införts.

Det uppges vidare i redovisningen att förslagsställaren har övervägt om det istället för anmälningsskyldighet ska finnas krav på tillstånd för verksamheten. Med anledning av att det saknas tillgängliga system för att organiserat återvinna eller återanvända avfall som utgörs av fiskeredskap i den utsträckning som krävs för att leva upp till ställda krav i EU-direktivet finns det skäl att inrätta ett mer flexibelt provningssystem och successivt bygga ett system som på ett effektivt sätt uppfyller kraven. Förslagsställaren anser därför att det är lämpligare med en anmälningsskyldighet än ett tillståndskrav. På så sätt minimeras även den administrativa bördan för både producentorganisationer och Naturvårdsverket. Vidare uppges att skillnaden mellan att välja att en verksamhet ska vara tillståndspliktig eller anmälningsskyldig utgår ofta från hur riskfylld verksamheten bedöms vara för hälsa och miljö. Eftersom insamlingen av fiskeredskapen till stor del kommer att utgå från nuvarande insamlingsplatser kommer påverkan i den delen, enligt förslagsställaren, att vara begränsad. Avfall i form av fiskeredskap uppges vanligen heller inte utgöra farligt avfall.

I konsekvensutredningen uppges dessutom att ett alternativt förslag skulle vara att genomföra det förslag som Havs- och vattenmyndigheten framfört sin redovisning av regeringsuppdraget i frågan. Förslagsställaren avvisar dock det förslaget då avsaknaden av

mål och sanktioner skulle innebära att förslaget inte lever upp till krav som EU-direktivet ställer på genomförande. Det uppges därutöver att kritik har framkommit under remitteringen av Havs- och vattenmyndighetens rapport avseende otydlighet kring kommunernas roll och att det skulle skapas onödig administration och ökade kostnader att införa ett tillståndspliktigt system för producentansvar för fiskeredskap.

Regelrådet kan konstatera att det finns redovisning av alternativa lösningar och att redovisningen av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd indirekt framgår av redovisningen av vilka krav som EU ställer på medlemsstaten när det gäller genomförandet av engångsplastdirektivet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen uppges förslagen i promemorian har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) och att direktivet är ett minimidirektiv. Det uppges att minimidirektiv ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva strängare åtgärder. Vidare att det även finns visst nationellt handlingsutrymme vad gäller kravens exakta utformning och att det till exempel gäller kravet på att införa system för utökat producentansvar för fiskeredskap. Vidare uppges att det av engångsplastdirektivet framgår att det ska införas ett producentansvar för fiskeredskap och att det ska innebära att producenterna täcker kostnaderna för den separata insamlingen, transporten och behandlingen av avfallet och att lämna information till konsumenter. Det finns också krav på medlemsstaterna att lämna uppgifter till kommissionen om hur mycket fiskeredskap som släpps ut på marknaden och hur mycket avfall som utgörs av fiskeredskap som samlats in varje år. Vidare uppges att producentansvaret även måste uppfylla avfallsdirektivets² krav på producentansvar. Avfallsdirektivet uppges bland annat innehålla minimikrav för hur ett producentansvar ska vara utformat. Krav på hur ett producentansvar för fiskeredskap ska utformas är, enligt förslagsställaren, således till stor del reglerat av EU-rätten. Det uppges att förslagen i promemorian är i linje med kraven i engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet. Förslagsställaren anger att förslaget således inte innehåller några föreskrifter som går utöver kraven i direktiven. Bedömningen är att de därför inte behöver anmälas till kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Det anges att förslagen inte heller innehåller några krav som är anmälningspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden och att alla bestämmelser måste genomföras i nationell rätt inom den tidsram som anges i engångsplastdirektivet. Det uppges att genomförandet kontrolleras av kommissionen och att ett försenat eller bristfälligt genomförande av EU-lagstiftning innebär att ett överträdelseärende kan initieras av kommissionen, vilket ytterst kan resultera i en straffavgift som utgörs av ett standardbelopp för att bestraffa själva överträdelsen och ett löpande vite tills bristerna åtgärdats.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

Det uppges därutöver att engångsplastdirektivet även har karaktären av *lex specialis* i förhållande till förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet, vilket innebär att om engångsplastdirektivet skulle stå i strid med dessa direktiv har engångsplastdirektivet företräde inom sitt tillämpningsområde.

Regelrådet kan konstatera att det finns redovisning om vad EU-rätten kräver och hur förslagsställaren avser att genomföra regleringen i svensk rätt. Det framgår vilket nationellt handlingsutrymme som föreligger och hur detaljerna i förslagsdelarna överensstämmer med EU-rätten.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian uppges att kraven i engångsplastdirektivet ska vara genomförda senast den 3 juli 2021, men att kraven på att inrätta producentansvar för fiskeredskap ska börja tillämpas först den 31 december 2024.

Det framgår av författningstexten att förordningen om producentansvar för fiskeredskap ska träda ikraft den 31 december 2024 och att bemyndigandet av Naturvårdsverket att få meddela föreskrifter om hur de uppgiftslämnandet ska gå till ska träda ikraft den 1 januari 2023.

Det framgår av missivet i remissen att en hearing är planerad till den 18 oktober för att remissinstanserna, utöver skriftliga synpunkter i aktuellt remissförfarande, ska kunna lämna muntliga synpunkter då remisstiden är kort.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning i konsekvensutredningen av denna punkt, men att det framgår av författningstexten när författningen och författningsändringarna bör träda ikraft. Det finns också redovisning av vilka krav engångsplastdirektivet ställer på tidpunkt för ikraftträdandet.

Regelrådet noterar att förslagsställaren uppger att det finns ytterligare förslag som avser genomförandet av engångsplastdirektivet som tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten och att dessa tidigare har remitterats. Det framgår också att det förslag som nu remitteras av Miljödepartementet avser kompletterande förslag till följd av de synpunkter som inkommit i det tidigare remissförfarandet. Det framgår därmed indirekt att berörda aktörer känner till att det pågår framtagande av författningsförslag på området och att tiden för ikraftträdande, som ytterst bestäms av EU-rätten, är knapp. Regelrådet noterar också att det i missivet till remissen finns information om att en hearing är planerad för berörda aktörer där de, utöver remissförfarandet, kan lämna muntliga synpunkter.

Regelrådet vill likväl understryka att även om det går att pussla ihop tillräckliga uppgifter från missiv, författningstext och promemorian, ska redovisningen samlas i en särskild konsekvensutredning. Redovisningen ska därutöver svara på de specifika frågorna i rubriken det vill säga vilka hänsyn som har behövts tas till tidpunkten för ikraftträdandet och huruvida det har bedömts finnas behov av särskilda informationsinsatser.

Regelrådet finner trots detta att utebliven redovisning av punkten utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att den föreslagna regleringen berör producenter av fiskeredskap, samt aktörer som använder fiskeredskap, så som fiskenäringen, vattenbruket, sportfiskare och fritidsfiskare, eftersom kostnader som följer av regleringen väntas överföras på konsumentledet.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av antal och storlek på producenterna av fiskeredskap, vilket är en brist.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig, men att redovisningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader, andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att kostnaderna för insamling och återvinning bärs av producenterna eller deras kunder, vilket medför att det finns ett incitament att minimera kostnaderna för producentansvaret genom att samla in och återvinna så lite som möjligt. Enligt förslagsställaren saknas uppgifter om hur stora mängder uttjänta fiskeredskap som uppstår årligen och vilken kostnad som uppstår vid separat insamling av dessa. Det uppges att Havs- och vattenmyndigheten har uppskattat mängden fiskeredskapsavfall från fritidsfisket till mellan 400 och 2 000 ton. Vidare uppges att myndigheten utgår från att cirka 1 miljon fritidsfiskare lägger ner i genomsnitt tre minuter extra på källsortering av fiskeredskap per år jämfört med idag. Med en timkostnad på 10 kronor blir kostnaden för alla fritidsfiskare totalt 500 000 kronor per år.

Förslagsställaren uppger att den största kostnaden sannolikt uppkommer till följd av krav på att insamlingssystem ska skapas och drivas. Det uppges att Ragn-Sells uppskattar den årliga hyreskostnaden för ett kärl om 600 liter till drygt 400 kronor. Det uppges finnas cirka 600 återvinningscentraler i Sverige och att hyreskostnaden för kärlden då uppgår till cirka 240 000 kronor. Det uppges att det saknas uppgifter om kommunernas kostnader för att hysa kärlden på sina återvinningscentraler.

Förslagsställaren uppger att det är svårt att uppskatta kostnaderna som tillkommer för producenterna för tillsyn och administration kring regleringen. Förslagsställaren uppger som exempel och riktmärke att den årliga tillsynskostnaden för producentansvaret för elutrustning med cirka 2 000 medlemmar är drygt 2 miljoner kronor. Det uppges dock att marknaden för fiskeredskap är relativt liten och antalet företag som kommer att ingå i producentansvaret för fiskeredskap relativt få, vilket gör att kostnaden sannolikt blir lägre än 2 miljoner kronor. Förutom kostnader för myndighetsutövning tillkommer organisations- och samordningskostnader för producenterna för att få ett godtagbart insamlingssystem till stånd. Kostnaden uppges bero på hur många som ska samverka, men också på heterogeniteten

bland producenter. Det uppges att många producenter med vitt skild verksamhet kan komplicera administrationen och öka samordningskostnaderna.

Det uppges i promemorian att producenternas årliga tillsynsavgift föreslås vara 750 kronor och producentansvarsorganisationernas 150 000 kronor. Enligt förslaget ska miljö sanktionsavgifter kunna tas ut vid överträdelse av kraven på 10 000 respektive 20 000 kronor beroende på vad överträdelsen avser.

Regelrådet har förståelse för att det kan vara svårt att uppskatta kostnaderna för företag att upprätta ett nytt insamlingssystem och sedan driva det. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren till viss del redovisar uppgifter som bidrar till förståelsen av kostnaderna som uppstår för producenter och producentansvarsorganisationer till följd av förslaget. Regelrådet anser dock att förslagsställaren åtminstone hade behövt uppge en indikativ bedömning av vilken storleksordning kostnaderna handlar om. När det gäller förslagsställarens redovisning av kostnaderna för fritidsfiskare utgår Regelrådet från att timkostnaden inte är 10 kronor (vilket uppges) utan att tre minuters arbete kostar 10 kronor utifrån en timkostnad på 200 kronor och att den förväntade totala kostnaden under ett år blir 500 000 kronor.

Såvitt Regelrådet förstår torde de mest betydande kostnaderna som uppstår för berörda företag avse andra kostnader samt därutöver påverkan på företagets verksamhet. Regelrådet noterar dock även att förslagsställaren uppger att förslaget kan medföra organisations- och samordningskostnader och att många producenter med vitt skild verksamhet kan komplicera administrationen för producentansvarsorganisationerna och öka samordningskostnaderna. Regelrådet har förståelse för att det i detta ärende kan vara svårt att uppskatta hur stora dessa administrativa kostnader kan bli.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader är tillräcklig och därmed godtagbar men att redovisningen av andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I promemorian uppges att för att bland annat minimera risken för konkurrensnackdelar mellan olika producenter är det viktigt att bestämmelserna följs och att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att utöva tillsyn över producentansvarsorganisationerna. Sådan möjlighet ges om producentorganisationerna skriftligen anmäls till Naturvårdsverket så att det blir känt för myndigheten vilka organisationer som finns tillgängliga för producenterna och som därmed ska uppfylla kraven på en producentansvarsorganisation.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en tydlig redovisning av konkurrensförhållandena i konsekvensutredningen, men att det i övriga delen av promemorian framgår att regleringen om tillsyn ska främja goda konkurrensförhållanden.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är otillräcklig och därmed bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning på denna punkt. Regelrådet vill erinra om att samtliga punkter i en konsekvensutredning ska redovisas, även om det, vilket eventuellt här är fallet, inte bedöms finnas någon påverkan på företagen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av dessa förhållanden. På samma sätt som ovan erinrar Regelrådet om att samtliga punkter i en konsekvensutredning alltid ska redovisas. Regelrådet kan i detta fall heller inte utesluta att det funnits anledning att ta särskild hänsyn till små företag, särskilt då förslagsställaren inte har redovisat antal och storlek på berörda företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att några punkter i konsekvensutredningen redovisas på ett godtagbart sätt, men att det saknas redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek, och om det funnits skäl att ta särskild hänsyn till mindre företag, påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet, konkurrensmässig påverkan samt om det föreligger övrig påverkan. Avsaknad av sådan redovisning är en tydlig brist. Det finns därutöver anmärkningar att göra när det gäller exempelvis hur förslagsställaren redovisar hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och om särskilda informationsinsatser övervägts. Det är viktigt att redovisa samtliga punkter i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Samuel Engblom
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande