



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-10-13

Ärendenummer
NV-07051-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över kompletterande förslag till Havs- och vattenmyndighetens rapport om producentansvar för fiskeredskap M2021/01749

Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att vi tilldelas tillsynsansvar och föreskriftsrätt för producentansvar för fiskeredskap. Naturvårdsverket anser att Havs- och vattenmyndigheten är den ansvariga förvaltningsmyndigheten som har kunskap om de produkter som omfattas av producentansvaret och att ansvaret därför bör ligga där.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i övriga delar men anser att förordningen också behöver styra mot återanvändning, materialåtervinning och minskad nedskräpning och inte enbart mot ökad insamling enligt förslagets 18 §.

Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten har regeringens uppdrag för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskeresurser. Myndigheten arbetar idag med redskap, fiskemetoder samt övergivna och förlorade fiskeredskap samt med att se till att den som fiskar yrkesmässigt följer de regler som finns.

Havs- och vattenmyndigheten har även ett pågående arbete för att förbereda och genomföra producentansvar för fiskeredskap utifrån det förslag som redovisas i regeringsuppdraget gällande producentansvar för fiskeredskap.

Naturvårdsverket har idag tillsynsansvar och föreskriftsrätt för några andra producentansvar. Naturvårdsverket konstaterar att det pågår en översyn av många olika producentansvar och att det är viktigt att bestämmelserna för olika producentansvar, i den mån det är möjligt, får ett liknande upplägg. Varje producentansvar är dock fristående och starka synergier finns inte nödvändigtvis mellan dessa.

I Havs- och vattenmyndighetens utredning på kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet finns förslag om producenternas ansvar för utformning av fiskeredskap för att underlätta och främja återanvändning och materialåtervinning. Förslaget som lämnats i regeringsuppdraget ställer också krav på att delar ska vara lätt att avlägsna om redskapet innehåller sådana batterier som omfattas av förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier och elutrustning som omfattas av förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Utredningen innehåller också återvinningsmål, vilket saknas i nuvarande förslag. Förslaget gällande återvinningsmål är också en möjlighet för att tydliggöra vad som ska hända med det insamlade materialet.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket står fast vid sitt ställningstagande vid remitteringen av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om införandet av ett producentansvar för fiskeredskap, att den ansvariga förvaltningsmyndigheten bör ha kunskap om de produkter som omfattas av producentansvaret och att det därför bör vara Havs- och vattenmyndigheten som tilldelas tillsynsansvar och föreskriftsrätt enligt föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Naturvårdsverket ifrågasätter om kostnadsbesparingar kan förväntas genom att samla producentansvaret på en och samma myndighet.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om införandet av miljöstraffavgifter, om att insamlingsmål införs på förordningsnivå, om att en producentansvarsorganisation ska anmälas innan verksamheten börjar bedrivas samt att tillsynsavgifter ska betalas av producenter och producentansvarsorganisationer.

Naturvårdsverket tillstyrker att en producentansvarsorganisation ska ersätta kommunerna för kostnader för insamling av fiskeredskap.

Naturvårdsverket tillstyrker även att ansvarig tillsynsmyndighet ska ge relevanta aktörer möjlighet att föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap, kapitel 2.1

1 §

För att uppnå förordningens syfte om ökad insamling, återanvändning och materialåtervinning samt minska nedskräpningen från fiskeredskap föreslår Naturvårdsverket att förordningen också styrs mot återanvändning, materialåtervinning och minskad nedskräpning enligt förslagets 18 §.

Mål för insamlingen av avfall som utgörs av fiskeredskap

18 §

Eftersom ett av syftena med förordningen är att styra mot en ökad materialåtervinning så föreslår Naturvårdsverket att målet för insamling av avfall som utgörs av fiskeredskap kompletteras med ett mål som anger hur stor andel av det insamlade avfallet som ska materialåtervinnas. Alternativt ett mål för hur stor andel av fiskeredskapen som tillgängliggjorts i Sverige som ska materialåtervinnas.

I kapitel 5 redogörs det dock för att det inte är lämpligt att införa ett materialåtervinningsmål innan producentansvaret är etablerat. Naturvårdsverket föreslår ett tillägg om att förordningen ska ses över inom ett tidsatt intervall i syfte att införa ett materialåtervinningsmål.

Insamling av avfall som utgörs av fiskeredskap som är avsedda att användas i yrkesmässig verksamhet

23 §

Engångsplastdirektivet redogör för att det finns goda möjligheter att återvinna plastkomponenter i fiskeredskap och därför bör producentansvar införas i syfte att säkerställa separat insamling och finansiering av en miljövänlig avfallshantering av sådana uttjänta fiskeredskap. Naturvårdsverket bedömer att ytterligare skrivningar, bla om materialåtervinning, bör läggas till utöver det förslagna insamlingsmålet för att styra mot mer cirkulära flöden för fiskeredskapen.

Hantering av avfall som utgörs av fiskeredskap

27 §

I bestämmelsens andra stycke anges att en producentansvarsorganisation ska betala kostnaderna för att hantera avfallet. Enligt grundprincipen i ett producentansvar är det producenterna som ska stå för alla kostnaderna medan producentansvarsorganisationerna endast utför en tjänst på uppdrag av producenterna.

Avgiftens storlek, kapitel 7.2

30 §

Kommunen ska enligt bestämmelsen fatta beslut om den avgift som en producentansvarsorganisation ska betala till kommunen eller till den som samlar in eller transporterar avfallet. Samtidigt är det enligt andra förslagna bestämmelser tänkt att ansvarig tillsynsmyndighet ska ta in uppgifter från producentansvarsorganisationer och kommunen. Tillsynsmyndigheten ska även besluta om föreskrifter om avgiften och om producentansvarsorganisationernas marknadsandelar. Naturvårdsverket bedömer att det behövs en närmare motivering till vald uppgiftsfördelning mellan myndighet och kommun samt en motivering till varför inte kommunen själv skulle kunna hantera avgifterna mellan sig själv och respektive producentansvarsorganisation.

31 -32 §§

Naturvårdsverket tolkar förslaget (sid. 25) att avgiftens storlek och andra bestämmelser om hur avgiften ska utformas ska beslutas av myndigheten i föreskrifter. Naturvårdsverket bedömer att det behövs riktlinjer eller utgångspunkter i förordningen om utformningen av en sådan avgift.

36 §

Avgiften mellan producent och producentansvarsorganisation ska ”ta hänsyn till” återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet. Naturvårdsverket konstaterar att om avgifterna ska kunna styras mot detta så är det lämpligt att ha ett uppsatt mål. Det blir annars svårt att sätta nivåerna på avgifterna samt utvärdera om avgifterna har haft effekt.

40 §

I enlighet med Naturvårdsverkets förslag om att förordningen bör innehålla ett

materialåtervinningsmål behöver denna paragraf kompletteras med uppgifter om hur det insamlade avfallet har behandlats.

42 §

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen bör kompletteras med krav på att en producentansvarsorganisation ska informera konsumenter om tillgängligheten om återanvändbara alternativ och återanvändningssystem. Stöd för ett sådant krav finns i engångsplatsdirektivet artikel 10 a.

48 §

På sid. 25 redogörs det för varför en kommuns rapportering av uppgifter om kostnader och mängden avfall som samlats in och transporterats enligt bestämmelsen bör ske första gången 31 mars 2026 och att det är först de avgifter som betalas under år 2027 som kommer kunna bygga på de uppgifter som kommunerna har lämnat. Vidare anges det att Naturvårdsverket under de första två åren istället bör samråda med kommunerna och producentansvarsorganisationerna om storleken på avgifterna. Naturvårdsverket bedömer att det blir en svår uppgift för myndigheten att, utan en tydlig reglering i förordningen om detta, samråda med kommuner samt producentansvarsorganisationer och att det finns en risk att avgifterna inte blir rättvisande.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande

49§

Bestämmelsen anger bland annat att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om *hur* uppgifter från producenter och producentansvarsorganisationer ska lämnas.

Naturvårdsverket föreslår att det istället föreskrivs i förordningen hur uppgifterna ska lämnas och att det då anges att uppgifterna ska lämnas digitalt.

Skälet till ovanstående är att förvaltningslagen (2017:900) får anses medge att en enskild, på olika sätt, får inleda eller ge in uppgifter i ett ärende hos en myndighet (se bland annat 19 och 24 §§ i FL). Mot bakgrund av detta kan inte en myndighet i föreskrifter kräva att enskilda exempelvis ska använda en e-tjänst när den ger in uppgifter till myndigheten. Undantag från förvaltningslagens bestämmelser kan dock göras i lag eller förordning (se 4 § i FL).

Dialog med aktörer

50 §

Naturvårdsverket ska enligt förslaget ha en löpande dialog med relevanta aktörer i frågor som har betydelse för producentansvaret. Naturvårdsverket konstaterar att 50 § också härstammar från ett av avfallsdirektivets minimikrav (se artikel 8 a 6). Formuleringen i 50 § i förslaget till förordning är emellertid så övergripande att det blir svårt att veta vilka krav som egentligen ställs. Det är särskilt svårt för Naturvårdsverket att göra en bedömning av omfattningen av denna typ av dialog eftersom myndigheten saknar sakkompetens på området. I enlighet med Naturvårdsverkets förslag att Havs- och vattenmyndigheten bör vara tillsynsmyndighet för detta producentansvaranser föreslår Naturvårdsverket att denna paragraf riktas mot Havs- och vattenmyndigheten.

*Tillsyn**51 §*

Naturvårdsverket ska enligt förslaget i promemorian ansvara för tillsynen i fråga om förordningen om producentansvar för fiskeredskap. 51 § hänvisar till bland annat 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns förslag på ändring av bestämmelsen i förordningen.

Kostnadmässiga konsekvenser, kap 11.3

Naturvårdsverket anser att förslaget inte tydligt redovisar de kostnader som tillkommer på myndigheten i samband med de nya arbetsuppgifterna. Kostnaderna inkluderar dels en engångskostnad för att starta upp arbetet och dels att förbereda hanteringen av producentansvaret. Därefter följer sedan löpande årliga kostnader. Förslaget anger att kostnadsökningen ska täckas av tillsynsavgifter men redovisar inte hur stora intäkterna från tillsynsavgifter blir och inte heller de förväntade kostnaderna.

För tillsynsmyndighet innebär också förslagen som kopplar till att utveckla system för kostnadsersättning mellan producentansvarsorganisationer och kommuner utökade arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna betår exempelvis av föreskriftsarbete, arbete kopplat till beslut om producentansvarsorganisationers marknadsandelar, samt att ta in och bearbeta uppgifter som inkommer från producentansvarsorganisationer och kommuner.

Alternativt förslag, kap 11.5

Naturvårdsverket anser att det inte finns en tydlig motivering till varför Havs- och vattenmyndighetens tidigare förslag har frångåtts.

Övriga synpunkter

Naturvårdsverket har tidigare i sitt yttrande över *Kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Redovisning av ett regeringsuppdrag. (M2020/01102/R)* framhållit att i vissa fall kan flera producentansvar bli aktuella för en och samma produkt. När det gäller exempelvis fiskeredskap kan de innehålla såväl el som batterier varav bestämmelser om producentansvar för de tre olika områdena elutrustning, batterier och fiskeredskap bli aktuella. Naturvårdsverket konstaterar att även om det i viss mån kan anses klargjort vilket insamlingssystem en utjänt produkt ska lämnas till så är det fortfarande otydligt vilken producentansvarsorganisation som en producent av fiskeredskap med el eller batterier i, ska tillhöra och betala sina avgifter till. Naturvårdsverket bedömer att det behövs en närmare analys av hur producentansvaren i dessa situationer bör förhålla sig till varandra.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Lena Nerkegård och Lisa Grill.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se

anna.cedrum@regeringskansliet.se

malin.johansson@regeringskansliet.se