

PM Rotel IX (Dnr KS 2020/990)

Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet

Remiss från Miljödepartementet
Remisstid den 3 november 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har lämnat ett förslag på hur kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet ska införlivas i svensk rätt. Implementeringen av direktivet föreslås ske främst genom en ny förordning om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast samt en del följdjusteringar i befintliga förordningar. Utöver en separat insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast, och transport och behandling av avfallet, ska ansvaret även innefatta medvetandehöjande åtgärder till användare och ett rapporteringskrav till tillsynsmyndigheten om bland annat hur många sådana fiskeredskap som årligen släppts ut på marknaden och som samlats in.

Miljödepartementet har remitterat Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet bland annat till Stockholms stad för besvarande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, idrottsnämnden, miljö- och hälso- skyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholm Vatten och Avfall AB och Stockholms Hamn AB. Stockholms Hamn AB har avstått från att svara.

På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Trafiknämnden avstod från att besvara remissen.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget ligger i linje med stadens intentioner och mål om ett resurssmart Stockholm samt i linje med stadens miljöprogram. Kontoret konstaterar vidare att staden inte kommer att påverkas i större utsträckning av förslaget och har inget att invända mot dess innehåll.

Idrottsnämnden lyfter två synpunkter: frågan om hur ägarlösa fiskeredskap som innehåller organiskt material ska hanteras för att återvinnas, samt möjligheten att ge

utförare av fisketillsyn tillgång till utrustning som identifierar övergivna fiskeredskap under vattnet.

Miljöförvaltningen är positiv till den föreslagna förordningen.

Stockholms Stadshus AB ställer sig bakom dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfalls AB:s svar, som lyfter att det är ett lovvärt och ambitiöst förslag för att minska problematiken med fiskeredskap, något som kan bidra till minskad marin nedskräpning. Bolaget anser dock att det inte ska vara tvingande att ha mottagning för fiskeredskap på alla återvinningscentraler (ÅVC) och att eventuella behållare ska vara anpassade för drift på ÅVC.

Mina synpunkter

Vid beräkningar av antalet skräpföremål på EU:s stränder har det fastställts att 80–85 procent av det marina skräpet i unionen består av plast och cirka en fjärdedel består av fiskerelaterade föremål. Det är därför lovvärt att genom lagstiftning arbeta med att minska antalet uttjänta fiskeredskap på drift. Att öka insamling och återvinning av plastföremål ligger också väl i linje med stadens mål om ett resurssmart Stockholm och med arbetet för stärkt biologisk mångfald. Jag ställer mig därför positiv till havs- och vattenmyndighetens förslag.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissvar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 28 oktober 2020

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen Havs- och vattenmyndighetens förslag till genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsdirektivet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har fått i uppdrag av regeringen att utreda och lämna de författningsförslag som krävs för att genomföra samtliga krav som rör fiskeredskap i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet). Syftet med engångsplastdirektivet är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön, och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material.

Engångsplastdirektivet ska införlivas i enlighet med artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet. Dessa två artiklar behandlar utökat producentansvar och vad som ska innefattas i detta.

Med ett system för utökat producentansvar avses ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel”. 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.

HaV har samverkat med fiskerinäringen och andra berörda myndigheter och aktörer för att lämna förslag på hur engångsplastdirektivet kan genomföras i Sverige gällande kraven på fiskeredskap som innehåller plast. Förslaget omfattar bland annat en bakgrundsbeskrivning och en nulägesbeskrivning. Myndigheten redovisar därefter förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast samt författningskommentarer och övriga författningsförslag som utgör nödvändiga följändringar, bland annat för tillsyn.

Nulägesbeskrivning och gällande rätt

Vid beräkningar av antalet skräpföremål på stränderna i EU har det fastställts att 80–85 procent av det marina skräpet i unionen består av plast och 27 procent består av fiskerelaterade föremål.

HaV uppger att det kan antas att yrkesfisket i dagsläget tar hand om uttjänta fiskeredskap i större utsträckning än inom fritidsfisket. Detta eftersom det är mestadels trålfiske som bedrivs i Sverige och en trål är dyrbar och således viktig att bärga. Avseende fritidsfisket saknas dokumentation om vad fritidsfiskaren (inklusive sportfiskaren) gör med sitt fiskeredskap när det har blivit uttjänt. Havsmiljöinstitutet (HMI) gjorde en mindre enkätstudie på uppdrag av HaV som visar att de två vanligaste sätten att idag kassera sina redskap är genom att lämna redskapen till återvinningsstation (ÅVC) eller i blandsoporna.

Avseende försäljning av fiskeredskap skiljer sig detta mycket åt mellan yrkesfiskare och fritidsfiskare. Fiskeredskap till yrkesfisket säljs av redskapstillverkare i Norden eller ett fåtal importörer. Försäljning av redskap till fritidsfiske förekommer via många kanaler som till exempel stora kedjor, sportfiskehandel, internethandel med flera. Idag bedrivs insamling av fiskeredskap endast i projektform genom så kallade städinsatser i vattenmiljön.

Införlivandet av engångsplastdirektivet ska ske i enlighet med avfallsdirektivet. Avfallsdirektivet finns implementerat i svensk rätt genom främst 15 kap miljöbalken och ett antal förordningar kopplade till de bestämmelserna. Där kommer avfallshierarkin till uttryck i 15 kap 10 §. Av bestämmelsen framgår att avfall i första hand ska återanvändas, efter det materialåtervinnas, sedan återvinnas på annat sätt (till exempel genom energiåtervinning) och i sista hand bortskaffas på annat sätt om detta är lämpligare än de övriga sätten.

Kommunen har ansvaret för hushållsavfallet och får ta ut en taxa för detta. För vissa typer av avfall finns ett producentansvar. Detta regleras i 15 kap 12 § och den som tillverkar, säljer eller för in en sådan produkt eller förpackning som omfattas ska vara ansluten till ett godkänt insamlingsystem och betala för detta. Producentansvaret regleras av särskilda förordningar meddelade av regeringen. Avfall som omfattas av producentansvar är bland annat förpackningar, returpapper, batterier och från den 31 december 2024, uttjänta fiskeredskap. Avfall som omfattas av producentansvar är undantagna från den kommunala renhållningsskyldigheten i 15 kap. 20 § miljöbalken.

Insamling och återvinning av fiskeredskap

I remissen listas exempel på insamlingsinsatser som gjorts för att städa den marina miljön och återvinna fiskeredskap. System som skulle kunna användas för att samla in fiskeredskap avsedda för fritidsfiske och som finns redan idag är bland annat kommunala återvinningscentraler (ÅVC)

När det kommer till att ta hand om det insamlade fiskeredskapen finns det en svensk anläggning som kan ta hand om och sortera fiskeredskap i flera fraktioner och den utsorterade plasten kan återvinnas i en specialiserad anläggning i Danmark. En förutsättning är dock att redskapen är rena och fiskeredskap som bärgats har ofta biologisk påväxt.

HaV konstaterar att problem kan uppstå både vid insamling och i återvinningsdelen vid hantering av redskap med påväxt eftersom de i så fall måste rengöras. HaV gör en tolkning som går ut på att sådant avfall kan anses undantaget från huvudregeln och att förbränning får anses vara den lämpligaste behandlingen enligt 15 kap 10 § miljöbalken.

Författningsförslag

HaV föreslår att i huvudsak införa engångsplastdirektivets krav genom en ny producentansvarsförordning. Kraven som ska införas i förordningen gäller för fiskeredskap som innehåller plast och omfattar yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk. Engångsplastdirektivet, liksom avfallsdirektivet, är minimidirektiv vilket innebär att medlemsstaterna får införa strängare regler i sin nationella lagstiftning. HaV föreslår att förordningen ska tillämpas på fiskeredskap som innehåller plast som används i både marint vatten och sötvatten, det vill säga i vattenmiljön. En sådan tillämpning går utöver engångsplastdirektivets omfattning som enbart innefattar redskap som används i marina vatten.

Förordningen för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast föreslås innehålla bestämmelser om bland annat definition av producent och ombud, omfattningen av fiskeredskap som innehåller plast, insamlingsnivåer, producentansvar för utformning och märkning av redskap och tillståndspliktiga insamlingsystem, infor-

mationskrav (medvetandehöjande åtgärder) för producenter, avgifter till insamlings-system, sanktioner med mera.

Avseende avgifterna till insamlingssystemet är tanken att producenterna ska täcka kostnaderna för separat insamling av uttjänta fiskeredskap som innehåller plast (avfall) samt efterföljande transport och behandling av avfallet samt medvetandehöjande åtgärder till användare.

Rapporteringskravet innebär att producenter och insamlingssystem ska rapportera uppgifter till HaV om hur mycket fiskeredskap som innehåller plast som har släppts ut på marknaden och hur mycket uttjänta fiskeredskap som innehåller plast som samlats in varje kalenderår samt på vilket sätt kraven om information till användarna för att uppnå en minskning av nedskräpning har uppfyllts.

Flera av de bestämmelser som införs i förordningen är allmänt hållna och föreslås preciseras genom att HaV får bemyndigande att meddela vidare föreskrifter.

Förslaget innebär vidare att HaV tilldelas tillsynsansvar. HaV ska kunna ta ut en avgift för sitt arbete med tillsyn av producenter och tillståndspliktiga insamlingssystem. I avfallsförordningen föreslås bestämmelser för den som innehar uttjänta fiskeredskap att sortera ut det och lämna till avfallshantering. För att kunna påföra miljö-sanktionsavgift vid utebliven rapportering från producenter och insamlingssystem till HaV föreslås också två nya bestämmelser i förordningen om miljö-sanktionsavgifter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, idrottsnämnden, miljö- och hälso-skyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholm Vatten och Avfall AB och Stockholms Hamn AB. Stockholms Hamn AB har avstått från att svara.

På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Trafiknämnden avstod från att besvara remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholm stads miljöprogram för 2020-2023 finns ett målområde om ett resurssmart Stockholm. Målbilden är att Stockholms stad har utvecklats till en stad där resurser används effektivt och i enlighet med EU:s avfallshierarki. Under etappmålet ökad recirkulation av materiella resurser inom staden har ett särskilt fokus lagt på plast och till 2023 ska mängden plast som går till energiåtervinning minska till mindre än en tredjedel jämfört med 2019 års nivåer. Stadsledningskontoret konstaterar att engångsplastdirektivet för fiskeredskap och nu föreliggande förslag till implementering av densamma ligger i linje med stadens intentioner och mål om ett resurssmart Stockholm.

Kring stadens kuster och vattendrag är det främst fritids- och sportfiske som bedrivs och nu föreliggande förslag innebär att fiskeredskap för detta ändamål skulle behöva samlas in på någon lämplig plats, exempelvis vid stadens återvinningscentraler.

Om kommunen och producenter ingår avtal om insamling av uttjänta fiskeredskap inom ramen för producentansvaret på en bemannad återvinningscentral, eller upplåtande av mark för

uppställande av container för insamling, ligger en sådan överenskommelse utöver det kommunala ansvaret.

Kommunen debiterar i sådana fall producenten den ersättning som avtalats och som ska ge full kostnadstäckning. I föreslagen förordning finns samrådskrav för insamlingssystemen och kommunerna, både inför ansökan om tillstånd för ett insamlingssystem samt fortlöpande. Detta ligger i linje med befintliga system för exempelvis förpackningar. Här bedriver staden ett aktivt arbete för att tillsammans med producenten hitta lämpliga insamlingsplatser vilket stundtals kan vara en utmaning.

Stadsledningskontoret bedömer att till skillnad från förpackningar kommer endast ett fåtal platser att krävas och detta borde inte innebära några större svårigheter att ordna.

Idrottsnämnden

Idrottsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 september 2020 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämna det till kommunstyrelsen.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

De föreslagna kraven på fiskeredskap och ett ökat ansvar hos tillverkare anser idrottsförvaltningen vara en viktig del i att skydda havsmiljön och i förlängning oss som utnyttjar dess ekosystemtjänster. Att HaV skärper kraven är därför ett uppskattat incitament som vi står bakom. När det gäller beslagtagna redskap, spöknät eller andra ägarlösa fiskeredskap som innehåller organiskt material skulle idrottsförvaltningen dock vilja se förslag på hur dessa skulle kunna hanteras för att återvinnas. Det bör vara fullt möjligt att förvara dessa så att fisk och alger ruttar bort för att därefter återvinna plasten istället för att förbränna den som rapporten föreslår. En sådan lösning skulle kunna placeras vid exempelvis återvinningscentraler, ÅVC, eller i anslutning till utvalda hamnar. I takt med att mer resurser läggs på att hitta och hantera gamla fiskeredskap borde en sådan lösning bli mer aktuell framöver.

En annan punkt som bör lyftas är möjligheten att ge utförare av fisketillsyn med båt tillgång till utrustning som identifierar övergivna fiskeredskap under vattnet. Det handlar främst om att kunna lokalisera nät och ryssjor som används kustnära och i de stora sjöarna där fisketillsynen är vanligt förekommande. Både Kustbevakningen, sjöpolisen och Länsstyrelsens fisketillsyn använder båtar och täcker stora ytor under sitt arbete. Avsökning efter gamla fiskeredskap i samband med fisketillsyn skulle därmed ge betydelsefulla synergieffekter. Det yttersta syftet med fisketillsynen är att gynna fisk- och skaldjursbeståndet vilket gör det lätt att argumentera för att upplockning av gamla fiskeredskap ligger inom uppdraget. Det kommer att krävas investeringar i teknik, utrustning och utbildning men med tanke på antalet timmar som de nämnda utförarna tillbringar längst kusterna och i sjöarna borde nyttan vara stor nog för att berättiga kostnaden.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till den föreslagna förordningen med syfte att minska mängden marint skräp och övrig nedskräpning av vattenmiljön från fiskeredskap som innehåller plast. Det är positivt att HaV föreslår att samtliga vattenmiljöer ska omfattas. Då förvaltningen bedömer att yrkesfiske och/eller yrkesmässigt vattenbruk inte förekommer i Stockholm träffar den fö-

reslagna förordningen endast fritidsfiskare. Sannolikt finns det ett antal Stockholmare – med lantställen i skärgården – som skulle kunna tänkas fiska med nät om möjligen skulle generera avfall av lite större volym.

Havsmiljöinstitutet (HMI) har på uppdrag av HaV, gjort en mindre enkätstudie - 262 personer svarade på enkäten, varav 247 fritidsfiskare. Resultaten visade att fritidsfiskare sällan eller aldrig lämnade sina uttjänta fiskeredskap i återvinningskärl i hamn. Det vanligaste bland dem som svarade på enkäten var att de oftast sparade sina fiskeredskap och de aldrig frivilligt dumpade redskapen i vattenmiljön. Enkäten visar att de två vanligaste sätten att idag kassera sina redskap var genom att lämna redskapen till återvinningsstation (ÅVC) eller i blandsoporna.

Miljöförvaltningen har inte kunskap om hur många fritidsfiskare som finns i staden – eller i vilken omfattning man skulle tänkas lämna in uttjänta fiskeredskap. Bedömningen är dock att detta är avfall i mycket begränsad omfattning och att det enklaste sannolikt, för den enskilde avfallslämnaren, är att man får lämna in i butiken där man köper sina nya redskap. Mottagning vid befintliga ÅVC:er är, som alternativ, också praktiskt och rationellt sätt att lösa det hela. Ur tillsynens perspektiv bedöms inget av alternativen medföra ytterligare insatser.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 28 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen ställer sig i sin helhet bakom dotterbolaget SVOAs svar.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall tycker att det är ett lovvärt och ambitiöst förslag för att minska problematiken med fiskeredskap. Vi lämnar några korta kommentarer kring de avsnitt som är kopplade till vår verksamhet och som kan komma att påverka oss.

Ur en limnisk synvinkel:

Det som kopplar mest till vattenkvalitetsfrågor är stycke 6.3.1 och 6.3.2, i vilket det konstateras att förordningen kan minska nedskräpningen och medvetandegöra de miljöproblem som dumpade och förlorade fiskeredskap medför. Dock konstaterar deju också utifrån andra källor att mängden förlorade och dumpade fiskeredskap i det svenska yrkesfisket är liten. Inom fritidsfisket nämns dock som exempel att ca 3000 hummertinor årligen förloras, vilket bidrar till ett väsentligt miljöproblem. Det konstateras också att återanvändning av fiskeredskap sällan är samhällsekonomiskt lönsamt, men att medvetandehöjande åtgärder och krav på design av fiskeredskap har potential att minska nedskräpningen av vattenmiljön.

Detta är dock inget som kan kopplas till en märkbar förändring av vattenkvaliteten, dock borde medvetandehöjande åtgärder till användare vara positivt och kunna leda till mindre marin nedskräpning.

Ur perspektiv för anläggningsägare till återvinningscentral:

Blir det ett producentansvar och vi blir ombedda att ha särskilda insamlingslösningar på Ave så kommer vi att komma överens med producentansvarsbolaget om detta. Det är inte så stor fiskeriverksamhet i Stockholms kommun - så andra kommuner berörs mer.

Det kan visa sig att insamlingsbehållare på alla våra återvinningscentraler är olämpligt, av olika orsaker.

Stockholm Vatten och Avfall önskar således följande:

- att det inte ska vara tvingande att ha mottagning på alla ÅVC
- eventuella behållare som producentansvarig ska tillhandahålla ska vara anpassade för drift på en återvinningscentral.