



HÅLLBAR HANTERING AV FÖRLORADE OCH UTSLITNA FISKEREDSKAP

HAVSMILJÖINSTITUTETS RAPPORT NR 2019:2

HERMAN ANDERSSON

HÅKAN EGGERT

Havsmiljöinstitutets rapport nr 2019:2

Titel: Hållbar hantering av förlorade och utslitna fiskeredskap

Författare: Herman Andersson och Håkan Eggert, Göteborgs universitet

Publicerad: 2019-05-09

www.havsmiljoinstitutet.se

Referens till rapporten: Andersson, H. och Eggert, H. (2019) Hållbar hantering av förlorade och utslitna fiskeredskap. Rapport nr 2019:2, Havsmiljöinstitutet.

Inom Havsmiljöinstitutet samverkar Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet för att bistå myndigheter och andra aktörer inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens.

FÖRORD

Den här rapporten är framtagen av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapporten är skriven av masterstudent Herman Andersson och docent Håkan Eggert vid Göteborgs universitet under perioden 1 juni till 15 augusti 2018. Rapportförfattarna ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Författarna riktar ett särskilt tack till Ann-Marie Camper (Marint centrum Simrishamn), Fredrik Lindberg (Sveriges fiskares producentorganisation), Stina Paulin (Transportstyrelsen) och Sixten Söderberg (Fiskareföreningen Norden) för att ni tog er tid att bidra med er kunskap och synpunkter. Tack också till två anonyma granskare, som avsevärt bidragit till att förbättra rapporten. Slutligen vill vi tacka Lisa Bredahl Nerdal och Charlotta Stadig (Havs- och vattenmyndigheten) för hjälp och stöd under rapportskrivandet.

Huvudförfattare Herman Andersson och Håkan Eggert
Göteborg, april 2019

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	7
1.1 Uppdrag och syfte	7
1.2 Avgränsningar	8
2 NULÄGESBESKRIVNING.....	9
2.1 Utslitna redskap	9
2.2 Förlorade redskap	11
3 UTÖKAT PRODUCENTANSVAR FÖR FISKEREDSKAP	16
3.1 Syfte och förutsättningar	16
3.2 Omvärldsbevakning producentansvar.....	17
3.3 Producentansvar för fiskeredskap i Sverige.....	19
3.4 Slutsatser producentansvar	26
4 PANTSYSTEM.....	28
4.1 Syfte och förutsättningar	28
4.2 Omvärldsbevakning pantsystem	29
4.3 Pantsystem för fiskeredskap i Sverige	30
4.4 Slutsatser pantsystem	33
5 MOTVERKANDE AV SPÖKREDSKAP.....	35
5.1 Aktiv insamling av spökredskap	35
5.2 Märkning och redskapsregister för fiskeredskap	37
6 SLUTSATSER	40
REFERENSER.....	42
Muntliga källor.....	44

SAMMANFATTNING

Denna rapport undersöker ekonomiska styrmedel för att minska nedskräpningen från fiskeredskap i den marina miljön. Spökredskap, det vill säga redskap som förloras eller dumpas i havet, skapar två huvudsakliga problem. För det första så fortsätter fiskeredskapen att fiska även efter att de har förlorats. Därmed påverkas den marina miljön när exempelvis fiskar fastnar i övergivna nät. Det andra problemet är att redskapen vittrar sönder till mikroplaster som påverkar den marina miljön negativt. De styrmedel som huvudsakligen berörs är; ett utökat producentansvar, pantsystem samt aktivt sökande och bärgande av redskap.

Storleken på problemet med fiskeredskap som förloras eller dumpas är inte fullt ut kartlagt. Det finns indikationer på att problemet med förlorade redskap inom stora delar av yrkesfisket är ett historiskt problem. Dagens yrkesfiske har i stor utsträckning så dyra redskap att förluster av redskap minimeras och yrkesfisket kan inom dessa sektorer antas ha låga förlustnivåer. Hur situationen ser ut i fritidsfisket är oklart och kunskapen om den gruppen är generellt låg. Givet den relativt stora totala mängden redskapsdygn från fritidsfisket finns dock skäl att anta att en betydande mängd fritidsfiskeredskap årligen förloras. Utöver dumpade eller förlorade, så finns också utslitna fiskeredskap där det är önskvärt med återvinning när så är möjligt.

En viktig slutsats i rapporten är att problemet med dumpning av redskap bedöms vara litet. Därmed görs bedömning att dagens mottagningssystem av kasserade redskap fungerar väl i den bemärkelsen att det inte ger incitament att dumpa redskapen i havet. Det gör att potentialen för ett utökat producentansvar att minska antalet spökredskap bedöms vara liten. När det kommer till återvinning av gamla och utslitna redskap så finns det skäl att anta att endast en liten del av redskapen återvinns idag. Ett producentansvar där producenterna får uppgiften att organisera och bekosta ett mottagningssystem skulle därmed kunna bidra till att en större mängd än idag återvinns. Ett tydligt undantag från bilden att återvinningsgraden är låg är yrkesfisket på västkusten där Fiskareföreningen Norden (FF Norden) har tagit initiativet till ett insamlingssystem, som liknar ett producentansvar. Slutsatsen blir därför att ett producentansvar bedöms vara svärmotiverat om syftet är att minska antalet spökredskap. Om syftet däremot är att öka mängden återvunna redskap så bedöms att producenterna skulle kunna bidra positivt.

I rapporten undersöks olika alternativ för hur insamlingen av kasserade redskap kan göras. För yrkesfisket bedöms ett producentansvar byggt på att frivillighet har störst potential, vilket innebär att bygga vidare på det initiativ Fiskareföreningen Norden redan har tagit. Då yrkesfiskare är en relativt homogen grupp bedöms förutsättningarna för samordning vara goda. Därmed finns förutsättningarna för att producenterna i samarbete med yrkesfiskarna själva kan utforma hur mottagningssystemet ska se ut. För fritidsfisket bedöms istället de kommunala återvinningscentralerna vara den mest effektiva basen för ett insamlings-system.

Det är viktigt att det blir så enkelt och smidigt som möjligt att kassera sina redskap för att undvika att incitament för dumpning skapas. Antalet insamlingspunkter måste dock vägas mot kostnaderna och ett producentansvar kommer bli en kompromiss mellan enkelhet och kostnad. Kostnaderna för ett utökat producentansvar med syfte att öka återvinningsgraden beror bland annat på hur insamlingssystemet utformas. Skattningar av totalkostnaden försvåras därmed. Baserat på uppgifter från Söderberg¹ och EU-kommissionen (2018c) bedöms den årliga kostnaden för yrkesfisket bli omkring 1,5 miljoner SEK, vilket kan anses vara en liten påverkan för den totala yrkesfiskeflottan. Det finns inga motsvarande kostnadsuppskattningar för fritidsfisket.

Ett utökat producentansvar skulle i första hand ha effekt på de redskap som förs i land. Inverkan på de redskap som förloras vid fiske bedöms vara liten. Ett sätt att påverka förlorade redskap skulle kunna vara att komplettera ett utökat producentansvar med ett pantsystem. Ett pantsystem gör att om ett redskap förloras, så förloras inte enbart redskapet utan även den inbetalda panten. Det skulle göra förluster av redskap mer kännbara och därmed ge incitament att ta mindre risker med redskapen. Ju fler redskap som

¹ Sixten Söderberg, Fiskareföreningen Norden, muntlig kommunikation 2018-07-04

förloras desto större blir påverkan från ett pantsystem. I rapporten argumenteras dock för att genomsnittsfiskaren sannolikt har relativt små förluster vilket gör att panten behöver vara hög för att det ska påverka hur fiskaren använder redskapen. Därmed bedömer vi att ett pantsystem sannolikt får en begränsad effekt på antalet spökredskap. Ett möjligt undantag från den slutsatsen skulle vara om det visar sig att det är en relativt liten grupp som står för en stor del av förlusterna.

På kostnadssidan bedöms ett pantsystem medföra relativt höga kostnader och EU-kommissionens (2018c) uppskattning på tre gånger kostnaden för ett producentansvar kan anses riktgivande. Den relativt stora kostnaden kräver att styrmedlet också leder till en relativt stor nytta. Då nyttan bedöms vara liten blir slutsatsen att ett pantsystem för fiskeredskap inte bör utredas närmare då nyttan inte bedöms motsvara kostnaderna.

Då mängden spökredskap ackumuleras i havet över tid skulle en möjlighet vara att aktivt söka och bärga förlorade redskap. Givet osäkerheten om antal spökredskap, och om kostnaderna för att finna och bärga dessa, är det önskvärt med ytterligare pilotprojekt som kan ge mer exakt information om kostnaderna för att bärga spökredskap med okända positioner.

Frågan om behovet av offentliga subventioner har också undersökts. Kostnaderna för hantering av redskapen när de ska kasseras bör i stor utsträckning internaliseras i priset. Om etableringen av producentansvar eller pantsystem skulle kräva stora uppstartskostnader kan offentliga subventioner vara lämpliga. Det totala behovet kan dock inte uppskattas förrän detaljerna i insamlingsystemet är kända.

1 INLEDNING

Intresset för plast i havet har under de senaste åren ökat och frågan om såväl nedskräpning som mikroplaster har fått ett ökat utrymme. Plast i havet är ett brett miljöproblem med flera, såväl land- som havsbaserade källor, och det kommer att krävas flera åtgärder för att hantera problemen. Denna rapport fokuserar på fiskeredskap från yrkes- och fritidsfiske.

Resterande del av detta kapitel beskriver syfte och avgränsningar. I kapitel 2 ges en nulägesbeskrivning av rådande förhållanden vad gäller möjligheten till återvinning och omhändertagande av fiskeredskap. Även nuläget vad gäller spökredskap, det vill säga förlorade eller dumpade redskap, kommer att diskuteras. Kapitel 3 analyserar förutsättningarna för ett producentansvar. Kapitel 4 undersöker möjligheterna att komplettera ett producentansvar med ett pantsystem. I kapitel 5 analyseras förutsättningarna för styrmedel riktade mot spökredskap. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion i kapitel 6.

Fiskeredskap som förloras i samband med fiske är ett betydande problem. Problemet består i huvudsak av två övergripande problem. För det första så fortsätter förlorade redskap att fiska även efter att de har förlorats, vilket leder till att exempelvis fiskar fastnar i näten och dör. Givet den mängd redskap som tros finnas i haven (se kapitel 2) så är förlorade redskap ett betydande problem. Redskap som har förlorats och fortsätter sin fångst kommer i rapporten att benämnas som spökredskap.

Det andra problemet kopplat till förlorade redskap är nedskräpning från framförallt plaster i den marina miljön. Utredningen om hållbara plastmaterial (2018) visar i ett delbetänkande att fiskeredskap är en av de största källorna till plaster i havet. Utredningen visar vidare att såväl makro- som mikroplaster skapar stora problem i den marina miljön. Spökredskap och nedskräpning är därför ett betydande miljöproblem. Det finns därför skäl att se över behovet av ytterligare styrmedel för att minska problematiken.

Ett närliggande problem är frågan kring hanteringen av utslitna redskap, det vill säga vad som händer med redskapen när de inte längre går att använda. Med hantering menas i den här rapporten hela kedjan, från det att fiskaren lämnar ifrån sig redskapen, till dess att de har tagits om hand. Det vill säga tills dess att redskapen har återvunnits, energiåtervunnits eller deponerats. Det primära målet med hantering bör vara att det inte skapas incitament att dumpa redskapen i havet eller på annat sätt göra sig av med redskapen utanför den ordinarie avfallshanteringen. Om det upplevs som krångligt, svåröverskådligt eller medför kostnader finns risken att fiskaren istället väljer att dumpa redskapen i havet.

Ett andra mål med hanteringen av utslitna redskap bör vara att så stor andel som möjligt av redskapen återvinns. Återvinning kräver dock en hantering där redskapen samlas in och hanteras separat från generellt avfall vilket skapar kostnader och komplexitet i hanteringen (se diskussion i kapitel 3). Det gör att målet att hanteringen ska vara enkel, lättöverskådlig och ske till låga kostnader kan hamna i konflikt med återvinningsmålet. Det är därför viktigt med en hantering som klarar att balansera de två målen.

1.1 UPPDRAG OCH SYFTE

Regeringen (2017) har identifierat problematiken kring plaster i havet och uttryckt viljan att genomföra åtgärder för att minska de negativa miljöeffekterna. I juni 2017 gavs Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) uppdraget att utreda förslag på åtgärder för att minska problematiken. De två myndigheterna har uppdraget att:

- Föreslå åtgärder och styrmedel för att minska de negativa effekterna på marin miljö till följd av nedskräpning av plastavfall.
- Om lämpligt föreslå ändringar, utvidgade eller nya pantsystem, eller andra kompensationsmodeller för att minska nedskräpningen från plastavfall. (Regeringen 2017, s1)

Den 1 juni 2017 tillsattes också en utredning om hållbara plastmaterial med särskilt uppdrag att senast den 31 december samma år lämna ett delbetänkande om de vanligast förekommande plastprodukterna i havet (Kommittédirektiv, 2017:06). I delbetänkandet redovisas en lista över de nio vanligast förekommande

typerna av nedskräpning i havet. Där finns bland annat ”cigarettfimpar”, ”plastpåsar” och ”förpackningar från snacks, godis, glass och snabbmat”. Två andra kategorier som är intressanta för den här rapporten är ”förlorade fiskeredskap” och ”rep, snören och nätdelar” (Utredningen om hållbara plastmaterial, 2018).

Utifrån att fiskeredskap är en av de vanligast förekommande kategorierna av marint skräp har Havs- och vattenmyndigheten i en rapport identifierat vilka hinder som finns i nuvarande regler, standarder och samhällsstrukturer för en hållbar hantering av förlorade och utslitna redskap (Bredahl Nerdal, 2018).

Bredahl Nerdal (2018) och Havs- och vattenmyndigheten har bland annat identifierat producentansvar och pantsystem som två möjliga styrmedel för att hantera problematiken kring förlorade och utslitna fiskeredskap. Bredahl Nerdals rapport ska ses som en bred översikt av den totala problematiken. Syftet med den här rapporten är att fördjupa diskussionen kring delarna om producentansvar samt förutsättningarna för ett pantsystem. Även frågan om subventioner för ett permanent källsorteringssystem för fiskeredskap samt statliga bidrag som bekostar draggnings- och röjningsåtgärder kommer att diskuteras. Huvudsyftet är att undersöka hur dessa åtgärder kan minska problematiken med nedskräpning av den marina miljön samt öka andelen redskap som återvinns. Rapporten skall därför läsas som ett komplement och en fördjupning av de styrmedel som Bredahl Nerdal (2018) har identifierat.

1.2 AVGRÄNSNINGAR

Rapporten kommer att fokusera på passiva och aktiva fiskeredskap. Exempel på passiva redskap är nät, burar, mjårdar och ryssjor. Aktiva redskap är ringnot och trålar, men också linor med krokar som exempelvis används vid rännörjning. Det är dessa redskap som avses med termen fiskeredskap i den här rapporten om inget annat uttryckligen anges. Handhållna redskap som kast- eller metspön inkluderas inte och kommer inte att diskuteras.

Utgångspunkten i rapporten kommer att vara att fisket ska påverkas så lite som möjligt och ligga kvar på nuvarande nivåer. Det innebär att styrmedel som primärt begränsar mängden redskap inte diskuteras. Frågan om överfiske eller tillstånden i fiskebestånden berörs ej.

Huvudfokus för rapporten är ekonomiska styrmedel och hur de påverkar incitament för såväl yrkes- som fritidsfiskare. I det inkluderas också stimulans till teknikutveckling av nya redskap. Däremot kommer inte specifika tekniska frågor att diskuteras. Det innebär exempelvis att förmåga till selektivt fiske eller liknande inte berörs. För att hantera nedskräpning från fiskeredskap på bästa vis krävs ofta internationella överenskommelser, inte minst inom EU och Östersjöområdet. Fokus för denna rapport kommer dock att ligga på Sverige och svenska åtgärder.

2 NULÄGESBESKRIVNING

I detta kapitel beskrivs hur situationen ser ut i dag och vilka incitament som påverkar andelen återvunna redskap och risken för att förlora redskap. Problematiken kan delas upp i två huvudsakliga delar, utslitna respektive förlorade redskap. De två delarna är delvis överlappande, men då fiskeredskap utöver nedskräpning av den marina miljön också skapar problem med spökfiske, finns det skäl att ägna särskild uppmärksamhet åt delarna var för sig.

2.1 UTSLITNA REDSKAP

När fiskeredskapen blir utslitna och inte längre används är det viktigt att de tas om hand på ett sätt som gör att materialet i så stor utsträckning som möjligt kan återvinnas. Det är viktigt att det finns tydliga incitament för de som fiskar att ta de utslitna redskapen iland och källsortera dem. Om detta inte fungerar finns det risk att material som skulle kunna återanvändas istället dumpas på land eller i havet eller går till deponi eller förbränning i onödan.

Situationen idag

Återvinningsgraden av plast från fiskeredskap i unionen är ca 1,5 procent. Den största delen av de utslitna redskapen går till deponering (76 procent) eller förbränning (8 procent). Resterande del bedöms bli olika former av skräp som inte hanteras inom avfallshanteringssystemet (EU-kommissionen, 2018b). Vidare görs bedömningen att om inga ytterligare åtgärder genomförs så kommer andelen återvunnet material att vara stabilt inom överskådlig framtid. En förklaring till den låga återvinningsgraden kan vara att återvinning av fiskeredskap är en relativt komplicerad process, då redskapen innehåller flera olika typer av plastmaterial. Det krävs därför en stor andel manuell sortering vilket fördyrar processen (Press, 2017). Camper² lyfter särskilt fram att redskapen ofta innehåller bly, vilket måste separeras för att det ska gå att använda den återvunna plasten.

Kunskapen om vad som händer med svenska fiskeredskap när de blir utslitna och inte längre kan användas är begränsad. På västkusten tar Fiskareföreningen Norden (FF Norden) med bas på Smögen hand om utslitna och uttjänta fiskeredskap. Inom ramen för dess trålverkstad samlas fiskeredskap från framförallt västkusten och insjöfisket in. FF Norden jobbar endast med yrkesfiskare och vänder sig inte till fritidsfiskare. Utan extra kostnad kan yrkesfiskare lämna in sina redskap vid företagets lokaler i Smögen eller i samband med att FF Norden placerar ut containrar för insamling. Det förekommer också att man hämtar större redskap direkt med lastbil. Föreningen genomför alltså en aktiv insamling av redskap, framförallt på Västkusten. Utöver det omhändertar man också insamlade redskap från bland annat Simrishamns kommun. Företaget själva gör uppskattningen att man tar hand om cirka hälften av yrkesfiskets utslitna redskap från havsfisket och delar av insjöfisket. Efter insamlingen sorteras redskapen manuellt i sex stycken fraktioner där materialet antingen återbrukas i nya redskap eller återvinns. Verksamheten med insamling och återvinning bekostas i dag av FF Norden och därmed ytterst av föreningens medlemmar (Söderberg³).

Enligt EUs hamndirektiv skall det vara möjligt för professionella aktörer att lämna fartygsgenererat avfall i hamn utan att det medför några ytterligare kostnader. Det innebär att kostnaderna för avfallshantering skall vara inkluderade i hamnavgifter oavsett om något avfall lämnas eller inte. Det innebär att yrkesfiskare ska kunna lämna sina redskap utan extra kostnad direkt i hamn. Därmed ska alla fiskehamnar enligt direktivet ha ett avfallshanteringssystem. Det finns dock inget krav på att redskapen som tas emot i hamn skall återvinnas (EU-kommissionen, 2018e).

Situationen för yrkesfisket på östkusten beskrivs av Press (2017) som i en studie undersökt möjligheten till avfallssortering i 50 fiskehamnar i Tyskland, Polen, Sverige och Estland. 12 av hamnarna är svenska och

² Ann-Marie Camper, marint centrum Simrishamn Muntligkommunikation 2018-06-19

³ Sixten Söderberg, Fiskareföreningen Norden, muntlig kommunikation 2016-07-04

ligger på Östkusten.⁴ Studien fokuserar på hantering av utslitna redskap, passivt fångat skräp och upptagna spökredskap. Hamnarna klassificeras efter en 4-gradig skala, där 42 procent av de svenska hamnarna når de två översta nivåerna tillräckligt (reasonably) bra eller väldigt bra. Det kan jämföras med Tyskland och Polen som ligger på 74, respektive 64 procent. Bara Estland ligger på en lägre nivå med 33 procent. Av de svenska hamnarna var det bara Sanda, Blekinge som fick lägsta betyg och därmed uppvisar klara brister i avfallshanteringen.

Av de svenska hamnarna var det bara Ystad som hade en separat insamling för utslitna fiskeredskap. Det kan jämföras med att bland alla undersökta hamnar erbjöd 28 procent denna service. Vidare så visar studien att det endast är Händelöps hamn (söder om Västervik) som tar en särskild avgift för att lämna avfall (Press, 2017). Press' rapport visar att de svenska hamnarna kring Östersjön generellt ligger något efter de tyska och polska hamnarna vad gäller avfallshantering. Vidare så visar Press att möjligheten att återvinna redskap är små på östkusten.

Press (2017) påtar att av de svenska och estländska hamnarna var hälften relativt små med endast enstaka aktiva fiskebåtar. Det kan vara en förklaring till varför Sverige ligger på en lägre nivå än Tyskland och Polen. De stora hamnarna ligger generellt på en högre nivå vad gäller avfallshantering jämfört med de små. Camper (2016) lyfter i sin rapport att små fiskehamnar ofta inte vet vilka föreskrifter som gäller och därför saknar en avfallshanteringsplan för att hantera det inkommande avfallet. Camper (2016) betonar att många av de mindre fiskehamnarna förlorat hela eller delar av sin aktiva fiskeflotta i takt med att den svenska fiskeflottan krympt. Mindre hamnavgifter gör att många hamnar går med förlust och har svårt att bära kostnader för ett utvecklat avfallshanteringssystem.

Sammanfattningsvis så är bilden splittrad där ett fungerande frivilligt system för återvinning av fiskeredskap på västkusten har etablerats genom FF Norden. På Östkusten ser situationen inte lika positiv ut. Det finns därför skäl att anta att en lägre andel av östkustens yrkesredskap återvinns och att det förekommer brister i den generella avfallshanteringen som gör det inte är möjligt att lämna utslitna redskap i hamn. Samtidigt noterar vi att antalet yrkesfiskare på östkusten numera är mycket lågt och som senare beskrivs i denna rapport tycks även antalet förlorade nät på Östkusten ha varit noll eller nära noll under perioden 2005-2015.

Det finns för den här rapporten inte några kända uppgifter om hur möjligheten för fritidsfiskare att återvinna utslitna redskap ser ut. De båtägare som inte ligger i en hamn med fungerande insamling av avfall är hänvisade till kommunala återvinningscentraler eller motsvarande.

Dumpning

Ett annat område där det idag saknas kunskap är förekomsten av dumpning av fiskeredskap i havet. Tschernij (2016) har, i dialog med lokala aktörer i Kalix, fått uppgifter om att det historiskt förekommit att redskap har dumpats på speciellt avsedda platser. Efter dialog med fiskare drar organisationerna Håll Sverige Rent (HSR) & KIMO Baltic Sea (2012) slutsatsen att dumpning av fiskeredskap inte längre förekommer. Den bilden bekräftas av Paulin⁵ som påpekar att det för Transportstyrelsen inte finns någon tillgänglig information som tyder på att omfattande och systematisk dumpning förekommer. Det finns alltså skäl att anta att problem med dumpning inom yrkesfisket är relativt litet i Sverige, även om det inte går att utesluta att det förekommer. Enligt Paulin⁶ så ska det inte medföra några extra kostnader för yrkesfiskare att lämna av sitt avfall, inklusive fiskeredskap i hamn. Kostnaden är inkluderad i hamnavgiften oavsett om avfall lämnas eller inte. Det gör att motiven för dumpning minskar. Undantag kan dock förekomma som Press (2017) exempelvis noterar för Händelöps hamn på Östkusten.

⁴ De undersökta hamnarna var: Grisslehamn, Gryt, Händelöp, Sandvik, Böda, Byxelkrok, Ekenabben Karlskrona, Sanda, Saltö, Nogersund, Simrishamn och Ystad.

⁵ Stina Paulin, Transportstyrelsen, Muntligkommunikation 2018-06-13

⁶ Stina Paulin, Transportstyrelsen, Muntligkommunikation 2018-06-13

2.2 FÖRLORADE REDSKAP

Problemet med förlorade redskap kan delas in i tre delar, som är delvis överlappande men som påverkas av olika incitament:

- första delen handlar om hur redskapen förloras och vilka incitament det finns för fiskare att bedriva fiske på ett sådant sätt att de genererar mindre spökredskap
- andra delen berör frågor kring incitamenten för att eftersöka förlorade redskap
- tredje delen tar upp vilka incitamenten är för att rapportera förlorade redskap till berörda myndigheter

För ett effektivt arbete mot spökfiske krävs att alla tre delarna verkar i rätt riktning. Målsättningen bör vara att så få redskap som möjligt förloras, att de som förloras återfinns och bärgas av den som förlorat det och att en så liten del som möjligt faktiskt måste rapporteras som förlorade, men då med en exakt positionsangivelse. Detta avsnitt kommer att börja med att undersöka hur stort problemet är och varför redskap förloras. Därefter kommer incitamenten kring orsaker, eftersökning och rapportering att diskuteras.

Hur många redskap förloras

Två viktiga frågor är hur stort problemet med spökredskap i svenska vatten är och vilka aktörer som ger upphov till dessa? Dessvärre saknas exakta uppskattningar och de skattningar som finns bygger på mer eller mindre kvalificerade gissningar. EU-kommissionen (2018c) uppskattar att EU:s yrkesfiskare förlorar eller dumpar omkring 11 000 ton redskap per år. Den siffran bygger på att omkring 20 procent av de cirka 55 000 redskap som konsumeras varje år dumpas. Enligt Eurostat (2017) så stod svenska fiskare för 3,47 procent av de totala landningarna av fisk i ton, motsvarande siffra för värdet av landningarna var 1,4 procent. Om vi antar att svenska fiskare förlorar och dumpar i nivå med EU-snittet så innebär det att 382, respektive 154 ton fiskeredskap blir kvar i svenska vatten varje år, beroende på vilken procentsats som används. Den siffran bygger på antagandet att antalet spökredskap är proportionellt mot antal landade ton fisk eller dess värde. Det bör noteras att EU-kommissionens uppskattningar har stor osäkerhet och att genomsnittet för unionen inte nödvändigtvis är representativt för Sverige. Som beskrivs nedan är antalet förlorade redskap inom svenskt yrkesfiske sannolikt litet, vilket gör att det finns anledning att ifrågasätta om EU-kommissionens uppskattningar är relevanta för svenska förhållanden.

I en studie från 1998 genomfördes en inventering bland aktiva yrkesfiskare med fokus på nätfiske. I rapporten studerades ett urval av fiskare i området mellan Malmö och Västervik. Man fann då att i genomsnitt så förlorar dessa fiskare knappt fyra nät (3,6) eller 370 meter nät per år. Det motsvarar en förlust på 0,1 procent av den totala mängden nät för dessa fiskare. För hela fiskeflottan gav det en årlig förlust på omkring 1 500 nät, motsvarande en total längd på 155 till 165 km (FANTARED, 2012). Det bör noteras att rapportens uppskattningar är från ett begränsat geografiskt område och berör endast en viss typ av fiske. Dessutom är rapporten så pass gammal att förutsättningarna för yrkesfiskare har ändrats väsentligt.

För yrkesfisket så finns det av flera anledningar skäl att anta att problemet med förluster av fiskeredskap har minskat under 2000-talet jämfört med 1998. För det första så har mängden utsatta nät av svenska fiskare minskat kraftigt. Tschernij (2016) noterar att den totala mängden minskade med 76 procent mellan 1997 och 2014, vilket huvudsakligen beror på minskningen av mängden torskgarn som minskat med 78 procent. Mindre antal nät som sätts ut har en direkt påverkan på mängden spökredskap.

Det finns också skäl att tro att andelen garn som förloras av kvarvarande fiskeflotta är lägre idag än i slutet av 1990-talet. I en studie från Håll Sverige rent och KIMO Baltic Sea konstateras att utifrån diskussioner med fiskare har dialogen mellan garnfiskare och trålfiskare blivit bättre och båda grupperna respekterar sannolikt trålgränsen i större utsträckning. Den förbättrade dialogen har lett till att färre garn försvinner till följd av trålfiske. Vidare har näten blivit mer tekniskt avancerade och värdet har därmed ökat. Dyrare nät innebär starkare ekonomiska incitament för att undvika förluster av, och att återfinna förlorade nät (HSR & KIMO Baltic Sea, 2012). Även Tschernij (2016) påtalar den ökade kostnaden för näten som en

orsak till mindre antal förlorade redskap. En typisk garnlänk i Östersjön kan enligt hans rapport kosta upp till mellan 15 000 till 20 000 SEK.

Bilden av att antalet förlorade nät inom yrkesfisket minskar bekräftas av de draggningar som genomfördes av HSR & KIMO Baltic Sea 2012. Huvuddelen av de bärgade näten var äldre än 15–20 år. Tschernij (2016) gör, baserat på sin studie och draggningar, bedömningen att inga nät har förlorats de senaste tio åren av de få yrkesfiskare som finns kvar i Norrland, längs med Bottenhavskusten, runt Öland, i Hanöbukten, i Bornholmsgattet och längs med sydkusten.

Minskade konflikter mellan yrkesfiskare med olika fiskeredskap och trenden mot dyrare nät leder till att antalet förlorade nät minskar. Detta tillsammans med en kraftigt minskad fiskeflotta antyder att en stor del av yrkesfiskets del i problematiken är historisk och att problemen därför är mindre idag än i FANTARED (2002), där uppgifter gällande svenska vatten är hämtade från 1998. Det bör dock noteras att osäkerheten är mycket stor. Det finns också ett antal områden som avviker från den positiva trenden.

Tschernij (2016) lyfter två tydliga undantag från trenden. Den första är nätfisket i Öresund, där starka strömmar, steniga bottenar och en betydande båttrafik leder till ökad risk för förlorade redskap. De andra tydliga undantaget är fiske vid vrak där problemen fortsatt verkar vara betydande. I en rapport från Håll Sverige rent genomfördes 2014 rensning vid totalt åtta olika vrak. Man fann då att de flesta bärgade garn var yngre än tio år. Det tyder på att nätfiske vid vrak är ett fortsatt problem (HSR 2014).

Tschernij (2016) visar att burfiske har en motsatt trend jämfört med nätfisket. Antalet utsatta burar inom yrkesfisket har ökat med 50 procent under perioden 1997 till 2014. Lönsamheten för burfiske är relativt god vilket också lockat till sig mindre seriösa aktörer. Rapporten visar också att kostnaden per bur är betydligt lägre än för fiskenät, vilket gör förluster av burar mindre kännbara (Tschernij, 2016). Samarbetsorganisation för spökfiskefrågor i Sverige, Norge och Danmark – Clean Nordic Oceans (u.å.) gör bedömningen att det bara på den svenska västkusten årligen förloras mellan 3 000 till 5 000 tinor.

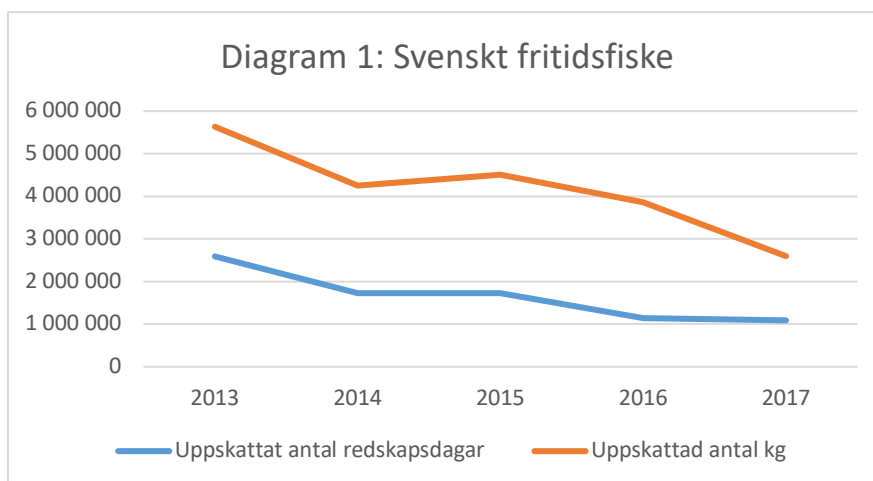
2007 genomfördes en inventering av antalet hummertinor på västkusten. I oktober i samband med hummerpremiären uppskattades antalet utlagda tinor till 94 000. Av dessa tillhörde 8 000 yrkesfiskare och 86 000 fritidsfiskare. Författarna genomförde också intervjuer med fritidsfiskare som visade att fritidsfiskare i genomsnitt använde 9,2 tinor per person. De flesta tinor läggs omkring och i samband med hummerpremiären i oktober. När motsvarande inventering gjordes i december samma år hade antalet tinor från fritidsfiskare minskat med 84 procent. Intresset för hummerfiske är alltså som störst i oktober och sjunker sedan över säsongen (Ulmestrand och Loo, 2009).

Sedan säsongen 2017 har maxantalet tillåtna tinor minskat från 14 till 6 för fritidsfiskare och från 50 till 40 för yrkesfiskare (Sveriges radio, 2017). Samtidigt noterar Tschernij (2016) att det totala antalet hummertinor inom yrkesfisket ökade mellan 2007 och 2014, vilket kan indikera även ett ökat intresse från fritidsfisket. Utgår vi från Clean Nordic Oceans' (u.å.) uppskattning att det årligen förloras mellan 3 000 till 5 000 tinor och att det totala antalet tinor är runt 100 000, så är de årliga förlusterna 3-5 procent. För en enskild fritidsfiskare innebär det att denne har 78 procenters chans att helt undgå förluster under en säsong om hen använder den lagliga kvoten på sex tinor⁸. Sannolikheten för att förlora en tina är därför relativt låg för genomsnittsfiskaren. Däremot gör den relativt stora mängden tinor att den totala mängden förlorade redskap blir betydande.

Det finns en mycket begränsad kunskap om hur stor problematiken med förlorade fiskeredskap är för gruppen fritidsfiskare. Tschernij (2016) konstaterar att fritidsfisket är mer heterogent och geografiskt utspritt vilket gör det svårare att undersöka jämfört med yrkesfisket. Av de nät som draggades upp i studien var 73 procent från yrkesfiskare och resterande 27 procent hade ett annat ursprung än yrkesfisket. Den siffran innehåller stor osäkerhet då platserna för draggning inte valdes på ett slumpmässigt representativt vis.

⁸ Om vi antar att 4 procent förloras årligen har en fiskare 96 procenters chans att undgå förlust av en tina. Har fiskaren sex tinor är chansen att inga tinor förloras under ett år: $0,96^6 = 0,78$.

Havs- och vattenmyndigheten genomför sedan 2013 årligen en enkätundersökning om svenskt fritidsfiske. För år 2017 så uppskattas att 1,1 miljoner redskapsdagar med passiva (fasta) redskap genomfördes och de gav en fångst på runt 2 600 ton (HaV, 2018). Till passiva redskap räknas bland annat nät, bur, ryssja, tinor och andra redskap som ställs ut och fångar fisk utan närvaro av den som ansvarar för redskapen. Diagram 1 visar en sammanställning från enkätundersökningarna för åren 2013–2017. Av diagrammet framgår att både antalet redskapsdagar och mängden fångad fisk har mer än halverats sedan 2013. 1,1 miljoner redskapsdagar är dock så pass mycket att det finns skäl att anta att fritidsfisket är en betydande del av problemet med förlorade redskap.



Källa: HaV (2014); HaV (2015); HaV (2016); HaV (2017); HaV (2018)

Orsaker till förlorade fiskeredskap

För att förebygga och bättre förstå problematiken kring förlorade fiskeredskap så är det viktigt att förstå orsakerna till att spökredskap uppstår. HSR & KIMO Baltic Sea (2012) anger fem huvudsakliga anledningar till att spökredskap uppkommer.

- Spökredskap uppkommer genom konflikter med handelstrafik, där redskap placeras i trafikerade farleder.
- Spökredskap uppkommer genom konflikter mellan exempelvis trålare och garnbåtar.
- Väder och strömförhållanden – strömmar tar med sig och flyttar näten betydande sträckor vilket hindrar att de återfinns.
- Garnen fastnar i andra föremål på botten, detta är ett särskilt stort problem när näts läggs nära vrak.
- Redskapen dumpas i havet.

Tschernij (2016) menar att de vanligaste orsakerna till förlorade fiskeredskap är intressekonflikter med andra typer av fiske och med fartygstrafik. Även förändring av väder eller miljön listas som en viktig orsak. Till detta nämns även dålig kunskap, slarv och oseriöst beteende som orsak. Ett exempel Tschernij nämner är att oerfarna fiskare kan missbedöma hur långt rep som krävs för att markören inte ska försvinna. Andra exempel kan vara att man omedvetet eller medvetet sätter ut redskapen på riskfyllda plaster. Vidare så bedömer han att kunskapsnivån bland fritidsfiskare är betydligt lägre än hos yrkesfiskare. Den lägre kunskapsnivån kan i sin tur leda till att fritidsfiskare har en mindre ambitiös attityd och inställning vilket leder till att redskap förloras av rent slarv eller oaktsamhet (Tschernij, 2016).

Inom ramen för FANTARED-projektet (2002) tillfrågades nätfiskare i södra Sverige om de vanligaste orsakerna till förluster av nät. Av de tillfrågade angav 65 procent trålare, 16 procent andra fartyg, inklusive militära, 16 procent att näten fastnat på botten, 6 procent att näten blivit stulna och 3 procent att de blivit tagna av stormar. Notera att det var möjligt att svara med mer än ett alternativ.

Av de ovan listade orsakerna finns det anledning att anta att problemet med konflikter mellan trål- och nätfiske har minskat eller helt försvunnit. Antalet såväl svenska som utländska fiskare i svenska vatten har

minskat, vilket i sin tur minskat antalet konfliktytor. Lindberg⁹ på Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO) uppger att det tidigare förekommit konflikter mellan olika fisketyper, men att det inom hans organisation inte har rapporterats om mer än något enstaka fall de senaste 5 till 10 åren. Det talar för att den problematiken främst är historisk.

Incitament att förebygga spökredskap

För att kunna förebygga uppkomsten av spökredskap så måste man först förstå vilka incitament som styr fiskaren. Utgångspunkten i denna rapport kommer att vara att yrkesfiske bedrivs rationellt med målet att vinstmaximera. Utöver det kommer tre stycken antaganden att göras:

1. Yrkesfiskare antas genom sitt agerande kunna påverka risken för att orsaka nya spökredskap. Det innebär att även om det finns ett slumpmoment, som exakt när och var redskapen förloras, så kan fiskaren påverka de genomsnittliga förlusterna över tid.
2. Vidare antas att när ett redskap förloras så blir fångsten noll och redskapets hela värde försvinner. Det betyder att förlust av redskap påverkar vinsten både som uteblivna intäkter och kostnader för nyinköp av material. Vi antar också att fiskaren har en god uppfattning av de förväntade intäkterna från att fiska på en viss plats. Hen vet alltså den förväntade fångsten och dess värde.
3. Det antas också att yrkesfiskare har kunskap om hur många redskap som förväntas förloras vid olika platser samt den förväntade kostnaden för nyinköp av redskap. Förväntade kostnader för förlorade redskap kommer att benämnas ”redskapsrisken” och består helt enkelt av sannolikheten att förlora ett redskap multiplicerat med dess värde.

För att förenkla resonemanget så antas omkostnader för fisket vara konstanta. Det innebär att exempelvis avstånd från hemmahamn inte påverkar analysen. Eftersom kostnaderna antas vara samma för alla fiskeplatser så kommer de två intressanta variabelerna att vara de förväntade intäkterna och redskapsrisken. Det är alltså utifrån dessa två variabler yrkesfiskaren beslutar var hen ska fiska.

Utifrån ovanstående kan man exempelvis analysera problemen kring fiske vid vrak. I HSR (2014) konstateras att vraken fungerar som skydd och barnkammare för fisk vilket ökar tillgången på fisk kring vraken. Samtidigt är risken relativt stor att näten fastnar och helt eller delvis förloras. Den rationella fiskaren jämför då hur mycket högre den förväntade intäkten är och hur mycket högre redskapsrisken är jämfört med för en alternativ fiskeplats. Så länge det förväntade nettot av vrakfiske överstiger det förväntade nettot från alternativa fiskeplatser fortsätter alltså den rationella yrkesfiskaren att lägga nät vid vrak. Kostnaden för en ökande redskapsrisk uppvägs alltså av en förväntad ökning i intäkt. Även om en yrkesfiskare emellanåt förlorar ett redskap vid vrak, så fortsätter hen fisket vid vrak baserat på att högre fångster i längden gör det lönsamt trots ökade redskapskostnader. Innebörden av detta resonemang är att förlust av redskap i sig inte innebär att fiskare flyttar från rika fiskevatten. Så länge de finns ekonomiska incitament så kommer fisket vid riskabla platser att fortsätta.

För yrkesfiskare så är det rimligt att anta att de har god kunskap om vad som påverkar risken att de förlorar sina redskap och därför kan göra korrekta bedömningar av förväntad vinst. Den genomsnittliga fritidsfiskaren däremot har sannolikt inte samma kunskap och erfarenhet. Det kan därför finnas skäl att anta att fritidsfiskaren missbedömer risken för att förlora sina redskap vilket innebär att redskap förvinner i onödan av ren okunskap.

Ett annat område där fritidsfiskaren skiljer sig är motivet till att fiska. Det är rimligt att anta att huvudsyftet för yrkesfiskaren är att maximera vinsten. Det inte lika självklart att det monetära värdet av fisken är den enda motivationen för fritidsfiskarna. Då fisket sker på fritiden så spelar sannolikt värden som naturupplevelsen, rekreation eller bevarandet av traditioner en lika viktig eller viktigare roll. Tillfredsställelsen av att få sätta ut egna nät kan vara så stor att det monetära värdet av de redskap som använts av fritidsfiskare spelar en mindre roll. Fritidsfiskaren kan ha en positiv nytta även om fisket misslyckas och redskapet blir kvar på botten. Mot det skall ställas att värdet av upplevelsen sannolikt går ner om fisket misslyckas. Det saknas i dag tillräcklig kunskap om vad som driver fritidsfiskarna för att kunna dra några säkra slutsatser. Det är vidare rimligt att anta att redskapsrisk är något som fritidsfiskare i allmänhet

⁹ Fredrik Lindberg, Sveriges fiskares producentorganisation, Muntligkommunikation 2016-06-26

bedömer med mycket lägre precision än yrkesfiskare. Sannolikt är det så att incitamentsstrukturerna för fritidsfiskare både varierar mer och bestäms av fler faktorer än för yrkesfiskarna.

Incitament att eftersöka spökredskap

I nuläget är kunskapen om i vilken utsträckning fiskare eftersöker sina förlorade redskap och hur stor andel som återfinns liten. I de intervjuer som genomfördes i projektet FANTARED (2002) uppgav samtliga fiskare att de försökte hitta förlorade nät vid förluster. Dock återfanns bara runt 10 procent av de förlorade näten. Studien genomfördes 1998 och det är oklart om det är en aktuell siffra eller om den är representativ för fisket i stort. Det är också oklart hur omfattande de genomsnittliga sökinsatserna var. Det finns inga, för den här rapporten kända, nyare uppskattningar av andelen återfunna redskap.

Flera parametrar har ändrats sedan 1998 och både HSR & KIMO Baltic Sea (2012) och Tschernij (2016) påtalar att vad gäller nätfisket så är priset för näten relativt högt vilket ger incitament att eftersöka näten. Det finns därför anledning att tro att yrkesfiskare i hög utsträckning eftersöker såväl nät som trålar vid förlust för att återfå de ekonomiska värdena som finns i redskapen. Vad gäller burfisket är incitamenten att eftersöka redskapen mindre. Inom ramen för Tschernij (2016) rapport genomfördes workshops bland annat i Smögen på västkusten. Yrkesfiskarna såg burarna som förbrukningsvaror som är relativt billiga att ersätta. Det förstärker bilden av att incitamenten för att återfinna förlorade burar är lägre.

Hur stora incitamenten är att eftersöka förlorade redskap är en kombination av redskapens värde och sannolikheten att återfinna dem. Om siffran 10 procent från FANTARED-rapporten (2002) används som exempel och nätet kostar 20 000 SEK är det förväntade värdet av sökingsatsen 2 000 SEK. Det ska då ställas mot de direkta kostnaderna så som slitage av utrustning och diesel, men även alternativkostnader där tid spenderad på dragning skulle kunna användas till fiske för att generera intäkter. Om nätet har förlorats i exempelvis dåligt väder och måste sökas vid ett senare tillfälle så bör den dagens förlorade intäkter räknas in i kostnaden för sökandet. Det gör att även om värdet av redskapet är relativt högt så krävs det också en relativt god prognos för sannolikheten att det hittas, för att det ska vara rationellt att genomföra omfattande sökingsatser.

Vad gäller fritidsfisket så finns det inte för denna rapport kända fakta om situationen. Det är rimligt att anta att såväl kunskap, utrustning och motivation saknas för att eftersöka redskap som enkelt kan ersättas för några hundralappar.

Rapportering av förlorade redskap

Oavsett hur fisket bedrivs kommer det alltid att genereras en viss andel spökredskap. Tillfälligheter och faktorer som ligger utanför fiskarens kontroll kommer också leda till att redskap förloras. När redskap förloras är det viktigt att de förlorade redskapen rapporteras till ansvarig myndighet. Dels för att det är viktigt för berörda myndigheter att få en överblick över problemet men också för att det skall vara möjligt att samordna och koordinera sök- och bärgningsinsatser. Om en tillräckligt stor andel av de förlorade redskapen skulle rapporteras in skulle också den stora osäkerhet som finns om problemets omfattning och orsaker minska. Det skulle då också gå att undersöka om det finns några gemensamma nämnare för de redskap som förloras.

Enligt EU:s kontrollförordning (EG 1224/2009 artikel 48) ska en yrkesfiskare rapportera förlorade redskap senast 24 timmar efter förlusten. Under 2017 inkom 16 anmälningar till Havs- och vattenmyndigheten om förlorade redskap¹⁰. Det ska inte tolkas som att det svenska yrkesfisket förlorade redskap vid 16 tillfällen 2017 eftersom mörkertalet sannolikt är stort. Det kan finnas flera orsaker till varför inte fler redskap blir rapporterade. Det kan exempelvis handla om att man tycker att förseelsen är liten, att myndigheterna ändå inte gör något eller liknade. En annan faktor skulle kunna vara att de fiskare som förlorat ett nät är medvetna om sina misstag och att det därför finns ett psykologiskt motstånd mot att rapportera, man vill helst glömma och gå vidare. Det orimligt låga antalet inrapporterade förlorade redskap belägger att tillsynen och efterlevnaden av kontrollförordning 1224/2009, artikel 48 inte fungerar.

¹⁰ Utdrag om förlorade redskap från LANDBAS. Centrum för fiskerikontroll, Havs- och vattenmyndigheten. 2018-06-25

3 UTÖKAT PRODUCENTANSVAR FÖR FISKEREDSKAP

Det här kapitlet syftar till att undersöka och beskriva hur ett framtida utökat producentansvar för fiskeredskap skulle kunna utformas. Enligt OECD (2016) är målsättningen med ett producentansvar att producenterna ska ta ett ökat ansvar för den miljöpåverkan som produkten skapar. Ansvaret för insamling och omhändertagande av avfallet flyttas från det offentliga till producenterna. Därigenom flyttas kostnaderna från skattebetalarna till producenterna och i slutändan till konsumenterna genom högre priser. Med andra ord ska en större del av produktens miljöpåverkan internaliseras i priset.

Ett utökat producentansvar kan utformas på olika sätt och varje designval har sina för- och nackdelar. Huvuddragen i ett producentansvar är dock att producenterna ansvarar för att produkter samlas in och omhändertas på ett korrekt sätt när produkterna är uttjänta. Vad ansvaret omfattar skiljer sig mellan länder och produkter men delar om information, insamling, sortering, transport och återvinning brukar ingå. Vanligtvis organiserar sig producenterna i en eller flera producentorganisationer för att skapa stordriftsfördelar och minska kostnaderna jämfört med om enskilda företag skulle organisera hela kedjan själva (OECD, 2016).

Kapitlet börjar med en kort presentation av delar av de svenska producentansvaren för elutrustning, lantbruksplast och förpackningar. Därefter undersöks initiativ som har genomförts internationellt vad gäller fiskeredskap. En skiss över hur ett insamlingssystem i ett producentansvar skulle kunna fungera samt några av nyckelfaktorerna kommer därefter att diskuteras. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

3.1 SYFTE OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

För alla ekonomiska styrmedel är det viktigt att tydligt definiera vad som är syftet med styrmedlet och vilka mekanismer som gör att syftet uppnås. Därigenom kan grundförutsättningarna för styrmedlet undersökas. Redskapen kan delas in i tre övergripande kategorier:

- De som förs iland
- De som dumpas
- De som förloras i samband med fiske

I denna del kommer förutsättningarna för att påverka dess tre grupper att diskuteras.

Ett första syfte med ett utökat producentansvar skulle kunna vara att de redskap som förs iland också ska återvinnas och därmed minska materialanvändningen. I 2.1 beskrevs att med undantag för FF Nordens insamling på västkusten så är möjligheten att lämna redskap till återvinning begränsad. Ett producentansvar skulle leda till att producenterna tvingas att systematiskt arbeta för att återvinningsgraden ökar genom att etablera insamlingsstationer där fiskeredskap kan lämnas. Ett producentansvar skulle på det viset göra det enklare att återvinna redskapen. Syftet med ett producentansvar skulle med andra ord kunna vara att ordnat mottagarsystem där redskap som förs i land i större utsträckning återvinns.

Ett producentansvar skulle också kunna minska problematiken kring dumpning. Om det anses svårt eller kostsamt att göra sig av med redskapen kan ett producentansvar lösa dessa problem genom att producenterna tar kostnaderna och upprättar ett ordnat mottagningssystem. Det bör dock noteras att möjligheten att lämna fartygsgenererat avfall redan som diskuterats i 2.1 skall vara möjligt genom EU:s hamndirektiv om fartygsgenererat avfall. Frågan blir därför hur mycket ett producentansvar förenklar utöver befintliga regleringar. Utöver det kan det ifrågasättas om dumpning är ett tillräckligt stort problem i Sverige för att kunna motivera ett producentansvar.

Den tredje gruppen av redskap som blir marint skräp är de som förloras i samband med fiske. Ett utökat producentansvar påverkar sannolikt denna grupp lite och det är svårt att se vilka mekanismer i ett insamlings- och återvinningsystem som ska påverka hur redskapen hanteras. Ett producentansvar kan

dock ha en indirekt effekt om det i producentansvaret inkluderas att informera om de negativa miljöeffekterna av spökredskap och marin nedskräpning. Om såväl yrkes- som fritidsfiskare blir påmind om negativa konsekvenser av felhantering av redskap kan det påverka hur redskapen hanteras. Med andra ord blir producenterna skyldiga att upplysa sina kunder, inte bara om hur deras produkter ska återvinnas, utan också om negativa effekter av spökredskap och om hur förluster kan minimeras.

Det vanligaste syftet med producentansvar enligt OECD (2016) är att kostnaderna för avfallshanteringen av produkterna inte ska belasta den offentliga sektorn och skattebetalarna. Genom ett producentansvar flyttas kostnadsansvaret till producenterna och i slutändan till de som nyttjar redskapen. Syftet är med andra ord att internalisera kostnader, som uppkommer efter produktens användande, i priset. Ett andra syfte som är vanligt förekommande är att skapa incitament för producenterna att ta fram produkter som är enklare att samla in och återvinna.

3.2 OMVÄRLDSBEVAKNING PRODUCENTANSVAR

Ett utökad producentansvar är en väl etablerad modell för att hantera återvinningsfrågor och enligt OECD (2016) finns omkring 400 globala program för producentansvar. Sverige har program för utökade producentansvar inom batterier, bilar, däck, elektriska och elektroniska produkter (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur), förpackningar, returpapper, läkemedel, radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor (Naturvårdsverket, 2017a). Syftet med den här delen är att undersöka hur redan etablerade producentansvar fungerar och vad som skulle kunna föras över till ett producentansvar för fiskeredskap.

Producentansvar för elektroniska produkter

Sverige har haft ett producentansvar för elutrustning sedan 2001. Systemet utökades med fler produkter såväl 2014 som 2018 (Naturvårdsverket, 2018a). Huvudregeln är att de produkter som är avsedda för upp till 1 000 volt växelström och 1 500 volt likström omfattas av producentansvaret. (Naturvårdsverket, 2017b). Producentansvaret innefattar bland annat omhändertagande samt olika former av rapportering och märkning av produkterna.

För att räknas som producent krävs att man uppfyller kriterierna i nedanstående punkter (Naturvårdsverket, 2018a).

- Är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke har tillverkat eller har låtit tillverka eller utforma en elutrustning och gör den tillgänglig på den svenska marknaden.
- Är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke säljer en elutrustning på den svenska marknaden som har tillverkats av någon annan, om det för elutrustningen inte finns en producent enligt vars varumärke förekommer på elutrustningen.
- Är etablerad i Sverige och släpper en elutrustning från ett annat land på den svenska marknaden.
- Säljer en elutrustning på distans direkt till en användare i ett land inom EU där säljaren inte är etablerad

Kriterierna innebär att inte bara inhemska utan även utländska producenter innefattas av producentansvaret. Om den utländska producenten inte själv är etablerad i Sverige tar importören över ansvaret. På så sätt säkerställs likabehandling av inhemska och utländska producenter.

Insamling av elutrustning sker huvudsakligen genom två kanaler. För det första är alla butiker som säljer elutrustning skyldiga att omhänderta produkter enligt principen ”en till en” oavsett produktens storlek. Det innebär att man har rätt att lämna in en gammal produkt när man köper en ny av liknande modell eller funktion. Butiker med mer än 400 m² försäljningsyta av elutrustning är utöver det skyldiga att omhänderta alla produkter mindre än 25 cm oavsett antal och nyinköp. För e-handel är det direkt olämpligt att skicka elavfall via post vilket omöjliggör den typen av insamling. Säljaren är dock skyldig att ta emot produkten i butik eller lager om sådana finns. Utöver det skall säljare informera om närmste insamlingsstation som finns tillgänglig för kunden. Utöver möjligheten till insamling via butiksnätet finns ett samarbete etablerat med Sveriges kommuner genom deras återvinningscentraler. Kommunerna etablerar ett lämpligt

insamlingssystem medan producenterna står för kostnaderna för insamling, återvinning och behandling av elavfallet (Naturvårdsverket, 2017c).

Insamlingen av elutrustning har varit lyckosam och år 2014 samlades enligt Naturvårdsverket (2016) omkring 15 kg per person och år in. Det kan jämföras med målsättningen om en insamling på 4 kg per person och år. Den största delen av det insamlade materialet går till materialåtervinning och resterande delar energiåtervinns. Det utökade producentansvaret för elutrustning har fungerat väl i termer av att en stor andel av produkterna återvinns. Modellen med en kombination av insamling i butik och via den kommunala insamlingen är en intressant kombination som potentiellt kan appliceras på framförallt fritidsfisket. Även på vilket sätt producenter definieras är potentiellt intressant att översätta till marknaden för fiskeredskap.

Frivilligt producentansvar lantbruksplast

Sveriges lantbrukare har tagit ett frivilligt initiativ för att omhänderta och återvinna plaster i jordbruket. Inom branschen har organisationen Svensk Ensilageplast Retur skapats för att omhänderta plaster från ensilagefilm, plastsäckar och odlingsfolie. Organisationen består bland annat av tillverkare, importörer och återförsäljare som gemensamt tar ansvar för att plasterna samlas in och återvinns. Målet är att 70 procent av plasten ska samlas in och av det ska minst 30 procent av materialet återvinnas och resten ska energiåtervinnas (Svensk Ensilageplast Retur, u.å.a).

För att samla in materialet ordnas insamlingsplatser runt om i landet. Vid varje insamlingsplats sker insamlingen under två dagar under perioden maj till augusti, utöver det sker insamling under perioden oktober/november. Det finns även möjlighet till hämtning direkt på gården mot en extraavgift (Svensk Ensilageplast Retur, u.å.b). Att lämna sin plast vid uppsamlingspunkterna under mottagningsdagarna är dock helt avgiftsfritt. Kostnaderna för omhändertagande och återvinning betalades vid köpet av plasten. Den enskilda lantbrukaren har ansvaret att dela upp sin plast i olika fraktioner och att plasten är torr och ren när den lämnas.

Genom det frivilliga producentansvaret har en stor mängd plast samlats in. Under 2017 samlades 17 200 ton in varav allt kunde materialåtervinnas (Svensk Ensilageplast Retur, u.å.d). I Naturvårdsverkets rapport (2016) konstateras att 2014 omhändertogs 16 000 av det 17 000 ton tillförda materialet, vilket innebär att över 90 procent av materialet samlades in.

Det frivilliga producentansvaret för plast från jordbruket är intressant för framför allt yrkesfisket. Lantbruket har löst insamling genom att ha en omfattande lokal insamling men under en begränsad tid. Det skulle kunna vara en modell också för yrkesfisket. Systemet bygger på frivillighet där aktörer på olika nivåer samarbetar för att nå en så bra lösning som möjligt. Just att alla aktörer drar åt samma håll är sannolikt en nyckelfaktor för hanterings framgång.

Producentansvar förpackningar och tidningar

Genom att bilda producentorganisationen Förpackning och tidningsinsamlingen (FTI) har producenterna av förpackningar och tidningar skapat en samarbetsorganisation för att samordna producentansvaret. Det utökade producentansvaret har lösts genom etablering av ett stort antal insamlingsstationer runt om i landet. Insamlingen sker i flerbostadshus, direkt hos företag eller verksamheter men också genom ett system med över 5 000 återvinningsstationer. Insamlingen finansieras genom att producenterna betalar in en avgift för de produkter som förs till marknaden. Totalt omfattas över 10 000 producenter (FIT, u.å).

Genom producentansvarslagen har producenterna kravet att etablera ett ”lämpligt” insamlingssystem. Vad som anses som ett lämpligt insamlingssystem är förtydligat i ett antal kriterier. Kriterierna föreskriver bland annat hur långt en konsument i tätbebyggt område normalt skall ha till närmaste återvinningsstation och i vilken mån undantag får göras i mindre tätbebyggda områden (Naturvårdsverket 2006). Om en modell med insamlingsstationer för fiskeredskap skall användas kan motsvarande kriterier tas fram för fiskeredskap. Genom kriterier för exempelvis befolkningstäthet och närhet till vatten kan ett ”lämpligt” mottagarsystem definieras, som producenterna sen får i uppdrag att driva och etablera.

Producentansvar för fiskeredskap utanför Sverige

Ett av de ledande länderna när det kommer till återvinning av utslitna och uttjänta fiskeredskap är Island. På Island har ett frivilligt producentansvar bland yrkesfiskare lett till att material motsvarande omkring 90 procent av de inköpta fiskeredskapen tagits iland. Det kan jämföras med motsvarande siffra i EU på omkring 80 procent. Utöver att en stor del av materialet omhändertas så återvinns upp till 70 procent av materialet. Systemet organiseras av den isländska återvinningsfonden¹¹ och finansieras via producenter och importörer. Det isländska systemet visar att ett producentansvar för fiskeredskap väsentligt kan höja andelen återvunna redskap (EU kommissionen, 2018a).

Ett annat land som ligger långt fram när det gäller återvinning av fiskeredskap är Norge (EU-kommissionen, 2018a). En viktig förklaring till det är sannolikt det norska företaget Nofir, som samlar in och återvinner redskap från såväl yrkesfiskare som fiskodlingar. Under 2017 omhändertog Nofir 7 428 ton fiskeredskap från nio länder, varav 6 645 ton samlades in i Norge (Sverige ingick ej bland dessa länder). Företaget återvinner redskapen i Litauen och Turkiet där materialet blir till bland annat nya kläder (Norfir, u.å.a). Företaget är grundat av en redskapsproducent och ett avfallshanteringsbolag och bygger på ett frivilligt omhändertagande av gamla redskap (Norfir, u.å.b). Det finns dock inte en riksomfattande och heltäckande motsvarighet som på Island. Det norska Miljødirektoratet har tagit initiativ till och tagit fram underlag för ett framtida lagstiftat producentansvar i Norge (Miljødirektoratet, 2018).

Det är inte bara Norge som undersöker möjligheterna med ett utökat producentansvar för fiskeredskap. Den 28 maj 2018 presenterade EU-kommissionen ett förslag till nytt direktiv för att minska nedskräpning i den marina miljön. I förslaget till direktiv föreslås ett utökat producentansvar för fiskeredskap. Kommissionen har också under 2018 presenterat omarbetningar av såväl direktivet om avfallsmottagning i hamn (EG/2000/59) som kontrollförordningen för fiskepolitiken (EC 1224/2009). Kommissionen argumenterar för att det finns en lucka i regleringarna där hamndirektivet endast föreskriver att redskapen ska omhändertas inte hur det skall hanteras vidare. Ett producentansvar skulle kunna fylla den luckan och säkerställa att redskapen återvinns på ett korrekt sätt. Vidare så argumenterar kommissionen att inom ramen för producentansvaret bör producenterna bekosta upplysningskampanjer för att informera om konsekvenser av nedskräpning i den marina miljön samt hur konsumenten ska återvinna sina redskap (EU kommissionen, 2018d).

3.3 PRODUCENTANSVAR FÖR FISKEREDSKAP I SVERIGE

I denna del diskuteras hur ett utökat producentansvar skulle kunna se ut för fiskeredskap i Sverige. Ett utökat producentansvar kan se ut på många olika sätt och varje designval har både för- och nackdelar. Det finns inte utrymme för en genomgång av dessa inom ramen för den här rapporten. Istället ges tre övergripande skisser på hur insamlingssystemet kan se ut, som sedan diskuteras. Även ett fjärde alternativ där den exakta utformningen lämnas till producenter och branschföreträdare diskuteras. Syftet är att ge en överblick för vidare utredning.

Utgångspunkten för de tre första alternativen är tätheten mellan mottagarstationerna. Valet av antalet stationer är en kompromiss mellan enkelhet för konsumenten och kostnader. Fler stationer gör att konsumenter har närmare till stationen och därmed behöver göra kortare resor för att göra sig av med redskapen. Det ska dock ställas mot att kostnaderna för containrar, transporter, administration med mera ökar med antalet stationer. Kostnaderna för systemet ligger i ett producentansvar på producenterna. Det bör dock noteras att producenterna sannolikt kommer att flytta hela eller stora delar av kostnaderna till konsumenterna genom högre priser. Därmed är det yrkes- och fritidsfiskare som kommer att betala en stor del av kostnaderna genom högre redskapspriser.

Syftet med den här rapporten är som beskrevs i 1.2 är att bredda och fördjupa diskussionen om ett producentansvar. Det finns ett antal frågeställningar som ligger utanför den här rapporten som bör finnas med i vidare utredningar och diskussioner om ett producentansvar. En första fråga är hur behovet av

¹¹ På engelska, Icelandic Recycling Fund, på isländska, Úrvinnslusjóður

återvinning av fiskeredskap förhåller sig till andra produktkategorier. Är det viktigare eller mindre viktigt att fiskeredskap återvinns? Hur stora volymer väntas kunna tas om hand i jämförelse med andra produkter? En närliggande fråga är hur stor miljövinsten med återvinning av fiskeredskap kontra energiåtervinning genom förbränning är? Det är avvägningen mellan nytta och kostnader som kommer att avgöra vilket av alternativen nedan som är att föredra. En prioriterad fråga i vidare arbete bör därför vara att fastställa nyttan av återvinning av fiskeredskap både i förhållande till andra produkter och energiåtervinning.

Situationen i dag

Den viktigaste uppgiften för ett motagarssystem av fiskeredskap är att redskapen inte dumpas eller på annat sätt aktivt lämnas i havet, det vill säga att redskapen på något sätt tas om hand. Som konstaterades i 2.2. så bedöms problematiken med redskap som dumpas vara liten. Även om det finns oklarheter vad gäller hanteringen, så finns det inget som talar för att dumpning är ett problem idag i Sverige. Därmed är det den viktigaste uppgiften för ett mottagningssystem redan idag löst.

EU-kommissionen presenterades i januari 2018 ett förslag till ett nytt direktiv för hamnans ansvar för fartygsgenererat avfall. I direktivet så förtydligas och utökas yrkesfiske- och fritidsfiskebåtars möjligheter att utan extra avgift lämna avfall i hamn. Förslaget till direktiv lyfter särskilt möjligheten att lämna gamla och uttjänta redskap. Det bör dock noteras att i förslaget till nytt hamndirektiv har hamnarna inget ansvar för vidare hantering (EU kommissionen, 2018e). Det bör noteras att ett slutgiltigt resultat ännu inte presenterats, men det finns anledning att anta att befintliga regleringar inom detta område kommer att skärpas inom en inte allt för avlägsen framtid. Nästa mål för ett mottagningssystem är att redskapen ska tas omhand på ett sådant sätt att de kan återvinnas. Med yrkesfisket på västkusten och FF Norden som ett tydligt undantag, så återvinns sannolikt endast en liten del av redskapen idag. Som beskrivet i 2.2. är energiåtervinning via förbränning eller deponering den vanligaste sluthanteringen.

Även när det gäller återvinning av fiskeredskap har EU-kommissionen presenterat förslag på nya regleringar i form av ett producentansvar. EU-kommissionen (2018d) argumenterar för ett det finns en lucka mellan återvinning och hamnans ansvar att ta emot redskap. Syftet med producentansvaret skulle därför vara att förtydliga att hamnans ansvar är att ta emot redskapen när fiskaren vill kassera dem. Därifrån skulle producenternas ansvar ta vid för att säkerställa att materialen återvinns. Även här bör det noteras att inget slutgiltigt beslut har fattats om, när eller hur ett producentansvar skulle utformas.

Kostnaderna för dagens mottagarsystem är utspridda på ett fler aktörer. För de redskap som lämnas i hamn så landar kostnaderna på medlemmar och gäster som betalar hamnavgift. För fritidsfiskare som lämnar redskap inom den kommunala avfallshanteringen står kommunalskattebetalarna för kostnaderna. Principen om att förorenaren ska betala är därmed inte uppfylld i dagens system då kostnaderna delas med de som inte lämnar fiskeredskap. Återigen är yrkesfisket på västkusten genom FF Norden ett tydligt undantag.

Alternativ 1: Ett stort antal insamlingsstationer

Ett första alternativ är att ett system med ett stort antal insamlingsstationer etableras. En lämplig bas i ett sådant system skulle kunna vara insamlingsstationerna som etableras i hamnarna. Att använda hamnarna som bas skulle ligga i linje med de nya regleringar som föreslagits av EU-kommissionen.

Den stora fördelen med att använda hamnar som mottagningsstationer är att insamlingen kan göras nära yrkes- och fritidsfiskare. Det blir enkelt att lämna redskap direkt vid båten utan behov att ytterligare transportera dem. Ju närmare och enklare det är att lämna sitt redskap desto större är sannolikheten att materialet blir insamlat. Lösningen ligger också i linje med vad EU-kommissionen förordar vilket minskar konfliktytan mot europeisk lagstiftning givet att kommissionens förslag genomförs.

Nackdelen med att använda hamnarna som bas är att det finns ett stort antal hamnar i Sverige och att kostnaderna därmed riskerar att bli höga. Camper (2016) konstaterar att såväl Transportstyrelsen som Sjöfartsverket har en bred definition av vad en fiskehamn är och en registrerad fiskebåt är tillräckligt för att hamnen ska klassas som fiskehamn. Vad gäller hamnar för fritidsbåtar så finns det ett mycket stort antal hamnar beroende på var gränsen dras. Det behövs därför en definition på när en hamn måste ha en separat

insamling av fiskeredskap. Det bör noteras att gränsen för när det är rimligt att ha mottagning av fiskeredskap inte behöver vara samma som för mottagning av generellt avfall.

Det kommer alltså att behövas en gräns för när en hamn är tillräckligt stor för särskild mottagning av fiskeredskap. En definition över hur stor en hamn måste vara för att omfattas behöver därför tas fram. Därutöver behöver det fattas beslut om i vilken mån hamnarna ska ta emot avfall från båtar som har en annan hemmahamn eller saknar hemmahamn. En möjlighet är att de stora hamnarna görs tillgängliga som återvinningsstationer för samtliga fiskare. De som inte har båtplats i hamnen kan då helt enkelt lämna sina redskap i närmaste större hamn med insamlingsmöjligheter.

Den lösningen skapar dock i sin tur nya problem med att återvinningsstationer måste vara tillgängliga. Då det förekommer att andra än betalande hamngäster använder hamnarnas offentliga avfallsstationer är det inte helt ovanligt att dessa är låsta för icke hamngäster. Utöver det kommer frågan om vem som ska stå för eventuella extrakostnader för att exempelvis hålla ordning runt stationen och den eventuella ökade volymen av annat material som kan komma att lämnas i hamnen. En central fråga i alternativ 1 är hur kostnaderna skall fördelas mellan producenter, hamn och icke-betalande hamngäster. Det kan också ifrågasättas vilket intresse som skulle finnas bland hamnarna att samarbeta med producentorganisationer för att icke-betalande hamngäster skall få tillträde. Det finns därmed skäl att anta att starka incitament behöver skapas för att locka hamnarna till samarbete.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att alternativ 1 bygger på att det går att hitta en tillfredsställande kompromiss om vilka hamnar som är lämpliga för mottagning av fiskeredskap. Ytterligare en viktig faktor är att hitta en lösning för var de som saknar hamnplats i de stora hamnarna ska lämna sina redskap. Det stora minuset för alternativ 1 är att kostnaderna för att tillhandahålla regelbunden separat mottagning av kasserade fiskeredskap även i ett begränsat antal hamnar framstår som kostsamt. På plussidan noterar vi att alternativet skapar en lätt och smidig mottagning då ett stort antal fiskare kan lämna sitt redskap direkt vid båten.

Alternativ 2: "Koncentrerat insamlingssystem"

Ett alternativ till att etablera ett stort antal mottagarstationer som i alternativ 1 är att koncentrera insamlingen till ett mindre antal strategiskt valda insamlingspunkter. En relativ god närhet till stationerna för konsumenten kan då upprätthållas samtidigt som kostnaderna hålls nere. Det bör noteras att alternativen som diskuteras är övergripande skisser och inte är i konflikt med varandra. Olika kombinationer är därför möjliga. Om exempelvis gränsen för inkluderade hamnar i alternativ 1 sätts strikt, så kommer det innebära att antalet stationer koncentreras till ett mindre antal. På motsvarande sätt så leder en generös gräns för alternativ 2 till ett stort antal stationer. Därmed är också stora delar av resonemangen överförbara mellan alternativen.

En utgångspunkt för ett koncentrerat mottagningssystem är att använda en modell liknande den för förpackningar och tidningar. Utifrån kriterier för hur ett "lämpligt" insamlingssystem bör se ut får producenterna uppdraget att bygga och underhålla mottagningsstationer för fiskeredskap. Det skulle kunna göras i egen regi men också i samarbete med redan etablerad infrastruktur. Det kan exempelvis innebära att man på valda platser etablerar sig i återvinningsstationer, i samverkan med mottagningsstationer i hamnar eller vid kommunala återvinningscentraler. Utifrån kriterier för hur långt en genomsnittsfiskare ska ha till en återvinningsstation får producenterna hitta den bästa lösningen.

Om ett insamlingssystem för fiskeredskap etableras bör frågan om skillnader i behov mellan yrkes- och fritidsfiske belysas. Det finns skäl att anta att behovet från yrkesfiskare att kunna lämna redskapen nära hamn är större utifrån att redskapen har en större volym och tyngd. Det kan göra det både svårt och kostsamt att transportera redskapen till en insamlingsstation. Problemet är sannolikt betydligt mindre för fritidsfiskare. En kombination av alternativ 1 och 2 skulle kunna vara ett alternativ där insamling av yrkesfiskeredskap sker i större fiskehamnar och fritidsfiskare är hänvisade till strategiskt placerade återvinningsstationer.

Precis som i alternativ 1 är en nyckelfaktor i alternativ 2 att hitta en kompromiss mellan antalet mottagningsstationer och driftskostnader som gör att det blir lätt att återvinna utan att antalet stationer

och därmed kostnaderna blir oproportionellt höga. Precis som i alternativ 1 bedöms kostnaderna vara det stora minuset med alternativ två. Ytterligare en aspekt är att det kan uppfattas som rörigt och krångligt att hitta återvinningsstationerna om det inte finns någon tydlig regel för var man kan hitta dem. Det kan samtidigt anses som enkelt för konsumenten om återvinningsstationerna är på den plats där hen redan är van att återvinna sitt avfall eller regelbundet besöker.

Alternativ 3: " Centraliserad insamling "

Ett tredje alternativ är att ytterligare minska ner på antalet samlingsstationer och centraliseringen till en eller ett fåtal punkter per kommun. En naturlig lösning är då att använda den kommunala återvinningscentralen som bas. Det skulle då innebära att det finns en samlingscentral i de flesta kommuner med undantag för de större som kan ha flera. Huvudargument för den här lösningen är att kostnaderna kan hållas nere dels genom ett relativt litet totalt antal stationer samt att stora delar av nödvändig infrastruktur redan finns etablerad.

I alternativ 1 och 2 diskuterades att när antalet stationer minskar så kan det som upplevs som krångligare och svårare att återvinna redskapen. Detta gäller än mer för alternativ 3. Återvinningscentraler är ofta lokaliserade utanför städerna på platser där människor normalt inte rör sig. Det gör att centralerna kan uppfattas som svårtillgängliga. Det som talar för återvinningscentralerna är att det redan finns en vana att transportera avfall till dessa och att fiskeredskapen kan slängas i samband med att annat material transporteras dit. Det finns med andra ord redan en etablerad vana att slänga avfall som inte tillhör det normala hushållsavfallet vid dessa platser. Detta gäller i synnerhet för privatpersoner, men även för företag.

Precis som för alternativ 2 så kan det vara svårare för yrkesfiskare att transportera större och tyngre redskap till platser utanför hamnen. Det är ett problem som även i det här alternativet behöver lösas. För fritidsfisket så bedöms det, liksom i alternativ 2, vara ett mindre problem.

Alternativ 4: " Frivilligt producentansvar "

Ett fjärde alternativ är att inte reglera hur insamlingen av fiskeredskap skall göras, utan låta producenter i samarbete med branschen själv utforma en modell för insamlingen. I 3.2 beskrevs hur ett frivilligt producentansvar för plaster i jordbruket har fungerat väl och att ett samarbete mellan bransch och producerar har lett till att en hög andel av plasterna samlas in. För fiskeredskap har ett liknande arbete redan påbörjats av FF Norden. Ett producentansvar enligt denna modell skulle kunna innebära att FF Norden frivilliga producentansvar formaliseras, utökas till att omfatta alla producenter och görs rikstäckande.

För yrkesfiskare är sannolikt behovet av att kunna lämna sina redskap nära hamn viktigt, då redskapen som tidigare nämnt är större och tyngre att transportera. Yrkesfiskarna är en begränsad och relativt homogen grupp vilket borde förenkla samordning. Yrkesfiskarnas situation liknar också på många sätt lantbrukarnas och deras frivilliga system med insamling av plaster skulle därför kunna fungera som förebild. Insamlingen skulle kunna ske lokalt nära yrkesfiskarna samtidigt som kostnaderna hålls ner genom att insamlingen sker under en begränsad tid. En annan lösning är att när en eller flera yrkesfiskare har tillräckligt med material för att fylla en container, beställer de hämtning av redskapen. FF Nordens redan etablerade arbete enligt denna modell visar att förutsättningarna för ett sådant system är goda inom yrkesfisket.

Fritidsfiskarna har delvis den motsatta situationen jämfört med yrkesfiskarna. Redskapen är ofta betydligt mindre och lättare att transportera. Däremot är fritidsfiskarna som grupp både större och mer heterogen vilket försvårar samordning. Det gör att ett system där insamlingen under en eller ett fåtal dagar om året bedöms svårare att samordna. Därmed bedöms alternativ 4 passa fritidsfisket sämre än yrkesfisket.

Omhändertagande av redskap med påväxt

Ett problemområde som uppstår i större eller mindre grad för alla de ovanstående alternativen är hur frågan om spökredskap och mer generellt redskap med biologisk påväxt ska hanteras. Redskap som inte legat länge i vattnet, utan endast är gamla och utslitna, kan hanteras enligt det som beskrevs i de tre

alternativen ovan. Camper¹² påtalar att påväxt på redskapen leder till att redskapen inte kan återvinnas utan tvättning och att redskap med påväxt luktar illa. Det senare problemet skapar problem om redskapen läggs i containrar som inte töms ofta. Redskapen kommer då att sprida dålig lukt och orsakar obehag vilket är ett stort problem vid en återvinningsstation och än mer i hamnar. Det gör också att den som fått upp ett redskap med påväxt fort vill göra sig av med det innan det börjar lukta.

Ett andra problem är att redskapen är svårare att återvinna. För att redskapen ska kunna återvinnas krävs att redskapen först tvättas från biologiskt material. Det är en process som kräver mycket manuellt arbete och är tidskrävande (Camper¹³). Söderberg¹⁴ lyfter att det finns initiativ och projekt med att röta redskapen och omvandla påväxten till biogas för att på det sättet ”tvätta” redskapen. Det är dock ännu oklart om eller när den tekniken blir kommersiellt gångbar.

Redskap med påväxt skapar alltså problem både i insamling och i återvinningsdelen. Problemet med att redskapen skall tvättas är en fråga om resurser och hur mycket pengar man är beredd att lägga på problemet. Frågan om insamlingen kan vara svårare, även om det också här går att finna en lösning om tillräcklig stora resurser avsätts. Det finns med andra ord anledning att anta att om alla redskap med påväxt som förs iland skall återvinnas kommer det leda till stora kostnader. Sannolikt skulle den kostnaden delvis behöva täckas av offentliga subventioner. Frågan är dock om det är inom detta område som maximal miljönytta kan skapas. Det saknas inte områden att prioritera när det kommer till havsmiljöfrågor och det är tveksamt om återvinning av redskap med påväxt verkligen skall prioriteras.

Frågan bör även här ställas hur stort problemet skulle vara om redskapen inte återvinns? Man skulle kunna tänka sig att dessa redskap exkluderas ur ett producentansvar och att redskapen istället hänvisas till förbränning. Den viktigaste prioriteringen borde vara att redskapen tas ur vattnet och inte blir permanenta spökredskap. Fokus och resurser ska möjligtvis riktas mot att bärga redskapen, snarare mot att begrunda hur de ska återvinnas. Om hanteringen på land blir allt för komplicerad och omfattande skulle det kunna skapa incitament för såväl fritids- som yrkesfiskare att inte bärga spökredskap. Det kan därför anses rimligare att man underlättar så mycket som möjligt för att redskapen varken ska bli marint skräp eller sprider dålig lukt.

Hur avfall skall hanteras inom EU är reglerat i avfallsdirektivet och avfallshierarkin. I hierarkin är materialåtervinning högre än energiåtervinning och bör därför prioriteras där det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt (Naturvårdsverket, 2018d). Som beskrivits ovan så kan både den miljömässiga nyttan och kostnaderna ifrågasättas för att återvinna redskap med biologisk påväxt. Givet dagens teknologi så är troligen förbränning och energiåtervinning det lämpligaste alternativet enligt EU:s avfallsdirektiv och avfallshierarkin.

Stimulans till utveckling av nya redskap

En viktig del av ett utökat producentansvar är att stimulera teknikutveckling av material som är lättare att återvinna och återföra till den cirkulära ekonomin. OECD (2016) diskuterar vilka designval som ger ökade incitament till produktutveckling. OECD (2016) argumenterar för att ju större varje producents ansvar är för att återvinna sina egna produkter desto större är incitamenten. För att maximera incitamenten skulle varje producent behöva vara ansvarig för sina egna redskap, på det sättet skulle alla kostnadsbesparingar genom ny teknik tillfalla producenten. Detta leder dock till väldigt höga kostnader om varje producent skulle behöva investera i ett eget insamlingssystem. Det skulle också skapa stora inträdesbarriärer för nya aktörer att ta sig in på marknaden vilket skulle försämra konkurrensen.

Den andra extremen skulle vara att producenterna fullt ut delar på kostnaderna med en fast avgift oberoende av produkt och producent. I en sådan situation skapas inga eller små incitament för produktutveckling då vinsten av en ny innovation hos en aktör kommer att fördelas på alla producenter. Ett gemensamt system kan dock fullt utnyttja stordriftsfördelar och förenklar administration och därmed hålla kostnaderna nere.

¹² Ann-Marie Camper, marint centrum Simrishamn Muntligkommunikation 2018-06-19

¹³ Ann-Marie Camper, marint centrum Simrishamn Muntligkommunikation 2018-06-19

¹⁴ Sixten Söderberg, Fiskareföreningen Norden, muntlig kommunikation 2016-07-04

Vid ett producentansvar för fiskeredskap bör målet vara någonstans mellan de två extremerna som beskrevs ovan. Samordning är direkt nödvändigt för att hålla kostnaderna nere. Samtidigt är incitament för teknikutveckling också ett viktigt mål. Därför bör frågan finnas med i avvägning hur ett framtida producentansvar ska se ut. Det kan exempelvis handla om att producenterna får betala in olika mycket till producentorganisationen beroende på materialval, vikt eller volym material. Om kostnaden delas upp finns det möjlighet för producenterna att antingen höja marginalerna eller sänka priserna om de tar fram redskap som är enklare att återvinna, vilket skapar en konkurrensfördel.

Konkurrensfrågor

Ett annat område som OECD (2016) lyfter är konkurrensfrågor. Hur säkerställer man att producentansvaret inte försämrar konkurrensen på marknaden och att kostnadsdrivande monopol skapas. Vanligtvis så organiserar sig producenterna i producentorganisationer för att samordna och dra nytta av stordriftsfördelar. Det är viktigt att producentorganisationen inte bli ett verktyg för att stänga ute potentiella nya konkurrenter. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att försvåra för nya aktörer att träda in i producentorganisationen. Det är därför viktigt att nya aktörer på marknaden ges tillträde till producentorganisationer utan oskäliga kostnader eller hinder.

OECD (2016) lyfter också frågan om prissamarbeten. Det är inte självklart att det är förenligt med konkurrenslagstiftningen om producenterna träffas och bestämmer vilken avgift de ska ta av köparen av redskapen. Det finns generellt skäl till försiktighet med att engagera producenter i samarbeten. Det kan medvetet eller omedvetet leda till kartelliknande strukturer (OECD, 2016).

Kostnaden för hantering och administration kan enligt OECD (2016) minska om de olika stegen i återvinningen kan konkurrensutsättas. OECD menar att det om möjligt bör finnas konkurrens bland producentorganisationer, vid insamling och sortering av material samt i återvinningsdelen. Konkurrens skapar ett tryck att hålla kostnaderna nere. OECD diskuterar dock att det kan finnas fördelar med monopolstrukturer för vissa produktkategorier. Hur fördelaktigt ett monopol är beror till stor del på hur stordriftsfördelar kan nyttjas i systemet. Om volymer som ska hanteras är kända för aktörerna kan processer och organisation rationaliseras och optimeras utifrån det. Det kan skapa den trygghet som behövs för att våga göra kostnadsänkande investeringar.

Frågan om konkurrensutsättning är inte självklar, utan varierar från marknad till marknad. Den generella regeln är att om monopolsituationen uppstår för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar eller för att möjliggöra nödvändiga investeringar kan monopolet vara till gagn för köparen genom att kostnadspåslaget för återvinning hålls nere. Om monopol skapas genom strategiskt agerande bland producenterna för att skydda deras intressen är monopolet generellt till skada för köparna (OECD, 2016). Eftersom konkurrensfrågor är komplexa bör framtagandet av ett producentansvar ske i dialog och samordning med exempelvis Konkurrensverket för att den optimala nivån av konkurrens ska kunna nås.

Ytterligare en konkurrensfråga som bör undersökas närmare är hur redskap som direktimporteras från länder utanför EU bör hanteras. För såväl fritids- som yrkesfiskare finns möjligheten att via internet direkt importera redskapen, och därmed utvika att betala ”återvinningsavgift” till den svenska producentorganisationen. Som tidigare diskuterats kan en motsvarande lösning som används för elutrustning göra att producenter och importörer etablerade i EU behandlas lika. Risken är att olika konkurrensvillkor skapas om producenter utanför EU kan hålla lägre priser genom att inte betala in till producentorganisationen. Ett läckage ur systemet skulle då skapas när producenter inom EU får bära hela kostnaden för återvinning och omhändertagandet av alla redskapen. Därmed skulle dessa aktörer tvingas höja sina priser i jämförelse med konkurrenterna. Om detta bedöms vara ett betydande problem bör möjligheten att ta ut en ”återvinningsavgift” i tullen eller motsvarande undersökas.

Kostnadsbedömning

Ett utökat producentansvar kommer i första hand att leda till konsekvenser för de som köper fiskeredskapen genom högre priser. När producenterna får återvinningsansvaret ger det högre produktionskostnader som helt eller delvis kommer föras över till konsumenterna. Stora prisökningar på redskap som slår enbart mot svenska yrkesfiskare kan försämra svenska fiskares konkurrensförmåga jämfört med utländska fiskare. För fritidsfisket kan höjda priser på redskap göra att intressent minskar när färre

personer har råd att köpa redskapen. Mindre inköp av nya redskap från såväl yrkes- som fritidsfiskare kan indirekt leda till mindre volymer med stigande priser som ytterligare förstärker negativa effekter.

En central fråga är därför hur mycket insamling och återvinning kommer att kosta och därmed hur stora påslagen blir på redskapen om hela summan överförs till köparna? Det är inte helt enkelt att besvara den frågan och en noggrannare bedömning behöver göras. Nedanstående beräkningar ska ses som en grov uppskattning om vilka kostnadsnivåer det rör sig om.

EU-kommissionen (2018a) gör bedömningen att på EU-nivå så skulle ett utökat producentansvar leda till att priset på yrkesfiskeredskap stiger med 4 procent i genomsnitt, motsvarande 0,16 procent av intäkterna för EU:s fiskeflotta. Enligt Eurostat (2017) landade den svenska fiskeflottan värden av omkring en miljard¹⁵ SEK 2016. Givet antagandet om att kostnaden för producentansvaret motsvarar 0,16 procent av intäkterna skulle det innebära en kostnad på omkring 1,6 miljoner SEK för att omhänderta yrkesfiskeredskapen.

FF Norden gör inga exakta bedömningar av hur stora de totala kostnaderna inklusive administration, lokalkostnader m.m. är för återvinnig av redskap. Söderberg¹⁶ gör dock bedömningen att de totala kostnaderna ligger kring 400 000 SEK per år. Vidare så bedömer han att de tar hand om omkring hälften av de svenska yrkesfiskarnas redskap. Siffrorna från FF Norden pekar därför på en kostnad kring en miljon SEK per år. Om FF Nordens arbete skulle skalas upp till ett formellt nationellt producentansvar är det rimligt att anta att kostnader för transport och administration skulle stiga. Högre volymer skulle dock kunna leda till stordriftsfördelar med lägre kostnad per omhändertagen enhet. Sammantaget bekräftar siffrorna från FF Norden bilden från EU-kommissionen att en rimlig bedömning är en årlig kostnad för yrkesfisket kring en och en halv miljon SEK.

En kostnadsökning för hela den svenska yrkesfiskeflottan på i storleksordningen en och halv miljon är så pass marginell att den inte kan bedömas ge några stora negativa konsekvenser på fisket i stort. Det utesluter dock inte att enskilda aktörer kan drabbas mer eller mindre hårt och det är en fråga som bör utredas närmare när fler detaljer är kända. En faktor som ytterligare förstärker bilden av att kostnaden för återvinning av redskap är marginell är att fiskare på västkusten genom FF Norden på frivillig basis redan tagit på sig en stor del av ovan nämnda kostnader.

Uppskattningarna av kostnader för fritidsfiskare är svårare att göra utifrån för den här rapporten kända uppgifter. Det finns två omständigheter som talar för att konsekvenserna kan bli mer kännbara för fritidsfisket. För det första så finns det skäl att anta att insamling av fritidsredskap är dyrare per kilo då insamlingssystemet sannolikt måste vara mer finmaskigt för att fritidsfiskare skall lämna sina redskap. Kostnaden för insamling av fritidsfiskeredskap kommer dock till stor del att bero på vilket och hur omfattande insamlingssystem som etableras. En andra faktor som talar för att fritidsfiskare kan drabbas hårdare är att kostnaden för redskapen är betydligt mindre och att den procentuella prisökningen därför blir högre vid samma prispåslag. En ytterligare möjlig faktor som bör undersökas närmare är om det finns tekniska skillnader som gör fritidsfiskeredskap mer eller mindre svåra att återvinna.

Offentliga subventioner

Ett av syftena med ett utökat producentansvar är att kostnaden för att ta omhand och återvinna material skall internaliseras i försäljningspriset och inte belasta den offentliga budgeten. Grundprincipen i ett utökat producentansvar bör därför vara principen om att förorenaren betalar, vilket skulle innebära att den som använder fiskeredskap också ska vara den som har ansvaret för kostnaderna. OECD (2016) lyfter vidare att direkta eller indirekta subventioner minskar incitamenten till teknikutveckling och framtagande av mer lättåtervunna produkter. Givet de kostnadsuppskattningar som gjorts ovan, om än med stor osäkerhet, indikerar dessa inte ett behov av offentliga subventioner.

OECD (2016) påtalar att det inte är helt ovanligt att producentansvar är direkt eller indirekt subventionerade i någon form. En god princip bör dock vara att det skall vara tydligt var producentansvaret slutar

¹⁵ Den exakta siffran var 103 miljoner EUR (Eurostat, 2017 tabell 7.4.1)

¹⁶ Sixten Söderberg, Fiskareföreningen Norden, muntlig kommunikation 2016-07-04

och vilken extra nytta som skapas genom offentligt stöd. Nedan diskuteras några situationer där offentligt stöd kan vara nödvändigt och motiverat:

- Stöd för infrastrukturinvesteringar i hamnar
- Om stora mängder redskap bedöms inkomma under kort tid
- Vid stora uppstartskostnader i form av exempelvis anläggningar för sortering och återvinning
- Subventioner för redskap med biologisk påväxt

Om man väljer hamnar som bas för insamlingen och det då skulle krävas omfattande nyinvesteringar i infrastruktur kan offentligt stöd vara motiverat. Det är redan idag möjligt att via Jordbruksverket söka stöd för infrastrukturinvesteringar i hamnar och landningsplatser (Jordbruksverket, 2018). Om en omfattande investering bedöms vara nödvändig kan det finnas anledning att se över behovet att förstärka jordbruksverkets budgetanslag för infrastrukturinvesteringar, samt genomföra insatser för att sprida kunskaper till berörda aktörer om bidraget. Det kan också finnas anledningar att undersöka om motsvarande bidragsmöjlighet också skall kunna ges till hamnar för fritidsbåtar om även dessa ska användas som bas för insamlingen.

Ett annat exempel då det kan vara motiverat med offentliga subventioner är om det finns anledning att anta att stora mängder gamla redskap förväntas komma in på kort tid. Det kan exempelvis aktualiseras om någon form av pant eller bidrag ges vid inlämning. Om detta även skulle omfatta gamla redskap så finns det anledning att anta att en stor mängd gamla redskap som finns lagrade på land skulle lämnas in under kort tid. Det kan då vara befogat med offentligt stöd för att täcka kostnaden för det material där köparen inte betalt någon återvinningsavgift. Vid normala återvinningsnivåer bör dock producenterna vara ansvariga både för nyproducerade och gamla redskap.

I vidare utredning av ett utökat producentansvar bör frågan om startkostnader undersökas. Skulle ett producentansvar kräva stora uppstartskostnader för exempelvis anläggningar för sortering och återvinning kan det motivera ett initialt offentligt stöd. Ett annat exempel skulle kunna vara att producenter och ansvariga myndigheter gemensamt genomför åtgärder för att sprida information om hur redskap ska återvinnas, närmaste insamlingspunkt och om spökredskap. Ett visst informationskrav bör inkluderas i producentansvaret men i en uppstartsfas kan det vara befogat med ett offentligt stöd för att informationen skall nå ut till den breda allmänheten.

Ett ytterligare område där det skulle kunna bli aktuellt med subventioner är redskap med biologisk påväxt. Om även dessa redskap fullt ut ska omfattas av producentansvaret finns det anledning att anta höga kostnader vilket riskerar att leda till oproportionerligt höga kostnader för producenterna. Det kan därför vara motiverat med en subvention som täcker hela eller delar av de extra kostnaderna. Samma princip kan användas om statligt finansierade sök- och draggningsinsatser genomförs. Om omfattande statliga sök- och bärgningsinsatser av spökredskap leder till oproportionerligt höga återvinningskostnader per redskap för producenterna skulle även en sådan situation motivera offentliga subventioner. Om en lösning där redskap med påväxt helt eller delvis exkluderas kan ett subventionsalternativ vara projektbidrag för teknik- och metodutveckling för att i en framtid kunna utöka producentansvaret.

Sammanfattningsvis är det för tidigt att dra några slutsatser om behovet av offentligt stöd. Frågan bör därför vara en del av vidare utredningar när de exakta detaljerna i ett utökat producentansvar klaras ut.

3.4 SLUTSATSER PRODUCENTANSVAR

Den sammanlagda bedömningen är att ett utökat producentansvar har varit ett välfungerande styrmedel för andra produkter inom Sverige och har visat sig fungera väl för fiskeredskap på Island. Utifrån de mycket osäkra skattningarna av kostnaderna bedöms inte kostnaderna för producentansvaret i nuläget vara oproportionerligt stora eller oskäliga. Det finns därför goda skäl att anta att ett utökat producentansvar skulle vara ett effektivt styrmedel för att öka återvinningsgraden för uttjänta fiskeredskap. Effekterna på de redskap som inte förs iland bedöms däremot vara små och den direkta effekten på nedskräpning i den marina miljön bedöms därmed vara begränsad. Den slutsatsen bygger på att dumpning som beskrivits i 2.2. är ett litet problem i Sverige idag. Ett välfungerande insamlingssystem är dock en bra grund för att

bygga vidare med riktade åtgärder mot framförallt spökredskap. Utifrån det blir slutsatsen att ett utökat producentansvar bör utredas vidare.

Vilken av de ovan beskrivna alternativen av hur insamlingen kan göras som är att föredra beror av hur stor miljönyttan av att återvinna fiskeredskap antas vara. Det har inte funnits utrymme i den här rapporten att fastställa ett sådant förhållande. Trots det är vår bedömning att för fritidsfisket ger alternativ tre störst nytta i förhållande till kostnader. Den begränsade mängden mottagningsstationer bedöms delvis motverkas av att det finns en vana hos konsumenterna att återvinna mer ovanliga produkter vid återvinningscentralerna. Kostnaderna kan samtidigt hållas nere genom en begränsad mängd stationer och samutnyttjning av redan befintlig infrastruktur. Vidare är vår bedömning att nyttan med återvinning av fritidsfiskeredskap inte motiverar fler insamlingsstationer. Tvärtom kan det finnas anledning att begränsa insamlingen till de kommuner där volymerna av fiskeredskap bedöms vara relativt stor. En möjlig sådan lösning är att återvinningscentraler i kustkommunerna har separat insamling av fiskeredskap medan övriga hänvisar redskapen till energiåtervinning.

För yrkesfisket ser situationen delvis annorlunda ut. Vår bedömning är att ett frivilligt producentansvar enligt alternativ fyra ger störst nytta i förhållande till kostnaderna för yrkesfisket. Det frivilliga arbetet som FF Norden redan påbörjat bedöms fungera väl och det finns därför ingen anledning att bryta upp det och förslå något annat. Däremot bör systemet omfatta alla producenter och bli rikstäckande.

En fråga som bör riktas särskild uppmärksamhet i en kommande utredning är hur ett utökat producentansvar skulle förhålla sig till kommande och befintliga regleringar. EU-kommissionen har under första halvåret 2018 presenterat flera nya förslag på regleringar som styr fisket och hanteringen av uttjänta redskap. En tydlig nyckelfråga är var såväl yrkes- som fritidsbåtshamnars ansvar för att ta emot avfall slutar och var ett producentansvar skulle börja. Om hamnarnas ansvar bedöms innebära att fiskare alltid ska ha rätt att utan extra kostnad lämna uttjänta redskap direkt i hamn så kommer det att få konsekvenser för hur insamlingssystemet måste utformas.

Denna rapport behandlar ej i detalj hur ett utökat producentansvar bör se ut. Därmed finns ett antal detaljfrågor som behöver utredas. Det innebär också att det inte går att dra några säkra slutsatser om behovet av offentliga subventioner. Grundansatsen är att kostnaderna för insamling och återvinning bör internaliseras i priset och att offentliga subventioner därmed inte är nödvändiga. I särskilda fall, som diskuterat ovan, kan ett visst behov av stöd föreligga.

En nyckelfaktor för att ett utökat producentansvar ska bli framgångsrikt är en god dialog med yrkes- och fritidsfiskare, återförsäljare, producenter och andra berörda grupper. Det är trots allt de som idag har redskapen som används, förloras och kasseras. Därför bör deras synpunkter på hur systemet ska utformas tydligt vägas in. Det är exempelvis troligt att yrkesfiskarna själva har de bästa svaren på hur insamlingen skall organiseras för att nå hög effektivitet.

4 PANTSYSTEM

I detta kapitel kommer förutsättningarna för att utöka ett producentansvar med ett pantsystem att undersökas. Ett pantsystem kan komplettera ett utökat producentansvar genom att redskapen får ett ekonomiskt värde även som gamla och uttjänta. Det uppnås genom att konsumenten betalar en avgift (pant) som hen får tillbaka när produkten återlämnas. Om konsumenten inte återlämnar produkten förloras panten, men för vissa varor kan tredje part ta tillvara produkten och inkassera panten.

Kapitlet inleds med att diskutera syfte och förutsättningar för ett pantsystem. Därefter beskrivs en omvärldsbevakning där det svenska pantsystemet för aluminiumburkar och petflaskor undersöks närmare. Därefter undersöks hur några nyckelfaktorer för hur ett pantsystem skulle kunna se ut. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser.

4.1 SYFTE OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

För att kunna utvärdera ett styrmedel krävs att man definierat vilket problem som styrmedlet ska lösa och via vilka mekanismer styrmedlet verkar. Det för att kunna undersöka vilka grundförutsättningar styrmedlet har att uppnå sina syften. Ett av huvudsyftena med denna rapport är att undersöka åtgärder för minskad nedskräpning i den marina miljön från fiskeredskap. Frågan är om ett pantsystem kan bidra till att målet nås och i så fall vilka mekanismer som skulle driva den utvecklingen?

På motsvarande sätt som i 3.1 kommer vi att undersöka hur ett pantsystem skulle påverka de redskap som förs iland, dumpas eller förloras. De redskap som redan förs iland skulle sannolikt påverkas lite av om ett producentansvar utökades med ett pantsystem. Ett pantsystem kan som, påpekas av OECD (2015), ha syftet att ge incitament till konsumenten att lämna produkten i rätt återvinningsfraktion. Detta är särskilt viktigt för produkter som riskerar att försvåra och förstöra avfallskedjan om det lämnas i fel behållare. Exempel på sådana produkter är batterier och spillolja. Miljöproblemet med fiskeredskap som sorteras fel är sannolikt begränsat och marginalnyttan som ett pantsystem skulle skapa i detta avseende är sannolikt liten.

Ett ytterligare motiv för pantsystem kan vara att motverka dumpning av redskap genom att även uttjänta redskap får ett värde. Om en stor del av problemet med spökredskap kommer ifrån dumpning, kan ett pantsystem verka genom att det skapas incitament att panta istället för att dumpa dem. Dumpning av redskap diskuterades i 2.1 och även om osäkerheten är stor finns det inga tecken på att detta skulle vara ett stort problem i Sverige i dag. Det ska poängteras att det i sig inte är ett bevis för att det inte förekommer och om bedömningen är att dumpning är en källa till marin nedskräpning kan ett pantsystem vara ett styrmedelsalternativ.

Ytterligare en grupp av redskap är de, som av olika anledningar förloras i samband med fiske. Ett pantsystem skulle kunna syfta till att skapa ett högre värde på redskapen och därmed öka kostnaderna för att förlora ett redskap, det vill säga redskapsrisken. En större redskapsrisk minskar incitamenten att fiska på en plats eller på sådant sätt att risken att förlora redskapen är stora. Syftet skulle med andra ord vara att påverka fiskarna att ta mindre risker i sitt fiske. Hur stor incitamentförändringen blir beror på hur många redskap som förloras och hur stor panten är. Hur många redskap som förloras och varför diskuterades i del 2.2. Osäkerheten är även här stor och mer forskning krävs för säkrare slutsatser. Trots osäkerheten presenteras här ett antal räkneexempel som ett försök att ge en bild av hur den marginella redskapsrisken förändras vid olika antaganden.

Som nämnts i 2.2 är sannolikt antalet förlorade redskap inom yrkesfisket begränsat och fokus är därför på fritidsfisket. Utifrån diskussionen i 2.2 om antalet förlorade redskap drog vi slutsatsen att risken att förlora en hummertina över en säsong för genomsnittsfiskaren ligger kring 4 procent. Med en pant på 200 SEK per tina ger det en redskapsrisk på 8 SEK. För en fritidsfiskare med sex tinar innebär det att det förväntade förlust på 48 SEK per säsong. Det är den marginella förändringen som kommer ovanpå den redan

existerande redskapsrisken. Det går dock att ifrågasätta om den marginella förändringen är tillräckligt stor för att påverka hummerfiskare mer än marginellt.

För fiske med nät finns inga för den här rapporten kända uppskattningar av förlustandelar för fritidsfiskare. I FANTARED (2002) uppskattades att risken att förlora för yrkesfiskare var ca 0,1 procent per sättning. Som ovan diskuterat så finns det anledning att ifrågasätta hur väl den siffran speglar dagens förhållanden inom yrkesfiske. Men vi utgår från den siffran och antar att fritidsfiskare i genomsnitt förlorar tio gånger så många redskap som yrkesfiskare. Vidare antas en pant på 200 SEK. Det skulle innebära en ökad redskapsrisk med 2 SEK per sättning. Med andra ord ökar marginalkostnaderna för att sätta nät med 2 SEK. Även här går det att ifrågasätta om incitamentsförändringen blir tillräckligt stor för att få en betydande påverkan.

Beräkningarna ovan är mycket osäkra och antagandet om en pant på 200 SEK är endast ett exempel (se nedan för diskussion om pantens storlek). Det gör att resultaten skall tolkas försiktigt. Utöver osäkerheten bygger uppskattningarna på ett genomsnitt som inte nödvändigtvis speglar verkligheten. Det är fullt möjligt att det finns en grupp som förlorar den största delen av redskapen och därmed ligger på betydligt högre förlustnivåer än genomsnittet. Det skulle alltså innebära att det finns en grupp som förlorar mycket redskap medan resterande förlorar få eller inga redskap. Om detta är en korrekt verklighetsbeskrivning kan ett pantsystem fungera genom att den påverkar gruppen som förlorar många redskap. Den gruppen får genom att panten förloras en högre redskapsrisk. När redskapsrisken blir tillräckligt stor blir det inte längre intressant eller lönsamt att fortsätta fiska med höga redskapsförluster.

Ett alternativ till den verklighetsbeskrivningen är att gruppen som förlorar mycket redskap är relativt liten och att redskapsförlusterna är relativt jämnt fördelade bland fiskarna. Det skulle betyda att varje individuell fiskare förlorar få redskap och att det är den totala mängden använda redskap som gör att det skapas problem med nedskräpning i den marina miljön. Det är med andra ord det totala omfånget av redskapsfiske som orsakar problemen, inte att enskilda fiskare förlorar mycket redskap. Om detta är korrekt så kommer ett pantsystem endast skapa marginella incitamentförändringar.

En möjlighet som skapas i samband med ett pantsystem är att delar av panten betalas ut vid förluster av redskap. Det skulle göras för att skapa incitament att rapportera förlust av redskapen. Ett exempel skulle kunna vara att halva panten betalas ut om redskapet rapporteras till ansvarig myndighet. Det skulle göra att det finns en morot att rapportera förluster, men samtidigt skapa ett kontrollproblem om nät både rapporteras som förlorade och sedan pantas. På motsvarande sätt skulle problem kunna uppstå om samma redskap rapporteras som förlorat flera gånger¹⁷. Det bör dock noteras att om delar av panten återfås så minskar också det ekonomiska värdet som går förlorat vid redskapsförluster. Med andra ord så blir inte förlusterna av ett redskap inte lika kännbara om delar av den förlorade panten återfås vid rapportering. Det gör att incitamentförändringen av ett pantsystem blir mindre om inte hela panten förloras.

4.2 OMVÄRLDSBEVAKNING PANTSYSTEM

Runt om i världen finns flera olika typer av aktiva pantsystem. Den vanligaste typen är dryckesbehållare som glas, plastflaskor och aluminiumburkar. Utöver dryckesbehållare är det också relativt vanligt förekommande med pantsystem för batterier. En handfull länder har pantsystem för fordon, däck, motorolja eller andra produkter. Det är alltså relativt ovanligt med pantsystem utanför några få produktkategorier. Sverige hade under 20 år fram till 1997 ett pantsystem för personbilar genom en skrotningsspremie. Systemet ersattes efter 1997 med ett mer allmänt producentansvar. (OECD, 2015).

Pantsystem dryckesbehållare

I Sverige finns en lång tradition av pant på dryckesbehållare, redan 1886–87 introducerades ett pantsystem för 33 cl glasflaskor. Sveriges bryggeriföretag gick då ihop och enades om en gemensam standard på flaskor för att kunna upprätta ett gemensamt nationellt system. Panten för 33 cl flaskor är alltså gammal men det dröjde ända till 1990-talet innan flergångs glasflaskor på 50 cl och flergångs plastflaskor inkluderades.

¹⁷ Alternativet krävs en individuell märkning av alla redskap.

Pantsystem för engångsbehållare som aluminiumburkar och petflaskor introducerades först på 1980-respektive 90-talet. Pantsystemet innefattar dryckesbehållare som är yrkesmässigt tappade plastflaskor av polymermaterial och burkar av aluminium. Undantag är dock behållare av mejeriprodukter, grönsaks-, frukt- och bärjuicer. Dessa produkter är undantagna för att det skulle skapa problem med bakterier med mera i återvinningsprocessen och därmed extrakostnader för att bland annat hålla pantautomaterna nedkylda (Tojo, 2011).

För att samordna och administrera pantsystemet för burkar och flaskor har Sveriges Bryggerier AB, Svensk Dagligvaruhandel Ekonomisk Förening samt Livsmedelshandlareförbundet SSLF AB gått samman och bildat branschorganisationen Returpack Svenska AB. Genom företaget samlades 2017 cirka 1,85 miljarder burkar och flaskor in via 12 000 insamlingspunkter varav 3 000 är butiker med pantautomat. Företaget generade för 2017 en omsättning på 2,7 miljarder SEK. Målet är att nå en återvinningsgrad på 90 procent för såväl burkar som flaskor. 2017 var insamlingsgraden 86, respektive 84 procent (Returpack, 2018).

En insamlingsgrad på 86, respektive 84 procent är en relativt hög nivå och systemet som helhet får anses som framgångsrikt. Tojo (2011) listar sex stycken framgångsfaktorer som han anser förklarar framgångarna.

1. Att panten var obligatorisk och tvingande i lag. Lagen är dock inte detaljstyrande utan begränsas till några generella riktlinjer och tillsyn. Därefter har producenterna haft relativt stor frihet att utforma och anpassa systemet själva.
2. En vana hos konsumenterna att lämna och panta glasflaskor var redan etablerad. Det fanns därför redan en acceptans för pantsystem när systemen introducerades.
3. Enkelheten, där konsumenten kan lämna sina burkar och flaskor i butik dit konsumenten ändå tar sig regelbundet. Det finns dessutom få begränsningar och man kan exempelvis lämna alla anslutna produkter på alla insamlingsplatser. Konsumenten behöver inte hålla reda på vilken butik som tar vilken producenters burkar och motsvarande.
4. Att när pant för aluminiumburkar infördes fanns inte motsvarande produkter i omkringliggande länder. Det gjorde att det inte fanns något problemet med burkar från utlandet som pantades utan ha betalat in pant. Problemet med burkar från utlandet har senare lösts genom bättre teknik i pantautomaterna.
5. Att butikerna har intresse av att vara med i systemet. Genom att erbjuda pant möjligheter kan butikerna locka in kunder i butiken. Butiker utan pantmöjlighet riskerar att förlora kunder om man väljer att inte erbjuda pantmaskiner.
6. Att systemet drivs utan vinstintresse.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att pantsystemet för aluminiumburkar och petflaskor fungerar väl och att en hög andel återvinns, även om målsättningen om 90 procent insamlade burkar och flaskor inte nås. Dryckesbehållare är också enligt OECD (2015) den vanligaste typen av produkt för pantsystem vilket tyder på att de är en produkt som lämpar sig väl för pantsystem. Utöver de sex faktorerna ovan är antagligen de stora volymerna för dryckesbehållare del i framgången. Kostnaden för retursystemet är närmast försumbar per såld enhet.

4.3 PANTSYSTEM FÖR FISKEREDSKAP I SVERIGE

I denna del diskuteras några av nyckelaspekterna med ett pantsystem för fiskeredskap. Syftet är att ge en överblick över vad som behöver utredas vidare om ett pantsystem skall kopplas till ett utökat producentansvar. Frågan om insamlingspunkter berörs, därefter problem kring storleken på panten och slutligen behandlas kostnader och behovet av offentliga subventioner.

Insamling

Om ett pantsystem införs för fiskeredskap kommer det ställa särskilda krav på hur en insamling av redskapen ska gå till. Frågan är helt enkelt hur konsumenten skall göra för att panta sina redskap och få tillbaka den summa hen lagt i pant. Det finns anledning att anta att det kommer att krävas en manuell hantering av återbetalning av panten då kontroller av vilka och hur många redskap som har lämnats

behöver göras. Därför krävs sannolikt bemannade stationer, vilket gör butiker och försäljningsställen till goda alternativ till pantstationer. De butiker som säljer fiskeredskap kunde utgöra en grund för ett nät av pantstationer men kan behöva kompletteras med ytterligare insamlingspunkter. Ett intresse från butikerna skulle kunna skapas i möjligheten att locka kunder till butiken genom att potentiella kunder kommer till butiken för att panta sina redskap. För butiker som säljer fiskeredskap eller närliggande produkter skulle det därför till viss del kunna motivera att det tar på sig en del av kostnaden. Intresset kommer dock sannolikt att bero av hur stor ersättning som betalas ut i jämförelse med hur mycket arbete det bli för butikerna. Är intresset lågt kan det krävas höga ersättningar för frivillig medverkan från butiker. Insamling och pantning i butiker skulle sannolikt kunna fungera för fritidsfisket då de ofta har mindre redskap som är lätta att transportera.

Med ett pantsystem går det att argumentera för att incitamenten för konsumenterna att transportera sina redskap till en pantstation är större än om ingen ersättning betalas för återvinning. Det skulle tala för att det skulle krävas ett mindre finmaskigt nät av pantstationer jämfört med ett producentansvar utan pant. Samtidigt lyfter Tojo (2011) närheten och antalet pantstationer som framgångsfaktorer för returpack, vilket talar emot färre insamlingspunkter. På samma sätt som rörande producentansvar så uppstår frågan hur många pantstationer som krävs för att få en fungerande insamling. Skillnaden är att storleken på panten kan ha en viss påverkan och att pantstationer sannolikt är betydligt dyrare än motsvarande insamlingsstation. För yrkesfisket är situationen delvis annorlunda eftersom redskapen kan vara stora och skrymmande. Detta gör dem svåra att transportera till exempelvis en pantstation som inte ligger i anslutning till hamnen. I de större fiskehamnarna finns dock ofta personal som skulle kunna administrera pantutbetalningar.

En annan skillnad mellan yrkes- och fritidsfiskare är att yrkesfisket som beskrivits i 2.2 sannolikt förlorar relativt få redskap. Om syftet med pantsystemet är att förebygga spökredskap så krävs en potential att ytterligare minska dessa, om kostnaderna för ett pantsystem skall vara motiverade. Frågan bör därför lyftas om yrkesfisket kan exkluderas från ett pantsystem med hänsyn till de redan låga förlustnivåerna.

En tänkbar lösning för att komma runt problemet med att panten skall betalas ut är att hitta alternativ till att lägga pant på redskapet. Ett alternativ skulle kunna vara att en obligatorisk märkning av redskapen införs (se 5.2 för ytterligare diskussion om märkning). En tydlig märkning av redskapen som tas av vid återvinning av redskapen skulle möjliggöra samma insamlingssystem som för ett utökat producentansvar. Innan redskapen läggs i containern tas märkningen av och lämnas in i utvalda butiker eller skickas per post. Det skulle minska behovet av ett stort antal bemannade pantstationer. Den uppenbara nackdelen är att det blir svårare att veta att redskapet verkligen har lämnats till återvinning och det finns en risk att systemet missbrukas genom att fiskare återtar panten men fortsätter fiska med redskapen.

En annan aspekt är hur redskap som inte omfattas av panten ska hanteras. Redskap inköpta utomlands eller beställda via nätet, som det ej betalats in någon pant för. Inom returpacks pantsystem så kan man lämna in flaskor och burkar från utlandet men ingen pant betalas ut. Genom att pantmaskinen läser av sträckoden avgör maskinen om produkten skall ge pant eller inte (Returpack, u.å.b). Problemet med fiskeredskap är att det inte finns något självklart motsvarande sätt att identifiera redskapens ursprung på. Även här skulle en tydlig märkning av redskapen kunna göra att svenska och utländska redskap kan skiljas åt.

Pantens storlek

En central fråga i ett pantsystem är hur stor panten ska vara. En större pant ger större incitamentförändring och ökar sannolikheten att syftet och målen med systemet nås. Pantens storlek måste vara proportionell och uppfattas som rimlig och legitim. Detta kommer att tvinga fram en kompromiss om den optimala storleken. För att kunna hitta den kompromissen bör skattningar av marginalnyttan göras. Om pantens storlek ökar, hur mycket färre redskap är det då rimligt att anta kommer förloras och hur påverkar det den marina miljön? Därefter bör hur stor skada spökredskap gör undersökas så att den negativa miljöpåverkan kan kvantifieras. Det bör med andra ord tas fram ett värde på hur stor skadan som spökredskap skapar så att det kan vägas mot kostnader och negativa effekter av ett pantsystem.

En annan aspekt av pantens storlek är risken att någon stjälar redskapen för att kunna panta dem. Om vi återigen använder hummertinor som exempel så skulle en fritidsfiskare med 6 tinor ha pant motsvarande 1 200 SEK liggande i havet om panten var 200 per tina, motsvarande belopp för yrkesfiskare med 40 tinor är 8 000 SEK. Det är inte helt obetydliga summor och ju större panten är desto större blir risken att någon stjälar dem för panten. Ett sätt att komma runt detta problem är att införa ett nationellt redskapsregister (se 5.2 för ytterligare diskussion) Där alla redskapen finns registrerade. Ett redskapsregister skulle då endast göra det möjligt att panta de redskap som man är registrerad för. På det sättet skulle risken för stöld minska. Samtidigt försvåras pantningen av om redskapsägaren personligen måste legitimera sig för att få panta.

Ytterligare en aspekt av storleken på panten är om det bör finnas olika nivåer. För 50 centiliters petflaskor är panten 1 SEK och för större 1.5 liters är den 2 SEK. På motsvarande sätt skulle panten kunna skilja sig mellan olika typer och storlekar av redskap. Det kan exempelvis vara rimligt att stora och dyrare redskap har en större pant för att panten som procent av priset inte skall bli för låg. En annan faktor är hur stora problem med spökfiske en redskapskategori skapar. Redskap där problemen generellt är större bör ha högre pant. På motsvarande sätt kan man argumentera för att redskap som anses vara biologiskt nedbrytbara eller på annat sätt minskar problematiken med spökfiske och/eller nedskräpning av marina miljön bör ha en lägre eller helt vara exkluderade från pant. Det skulle kunna vara ett sätt att öka incitament för tillverkarna att utveckla den typen av redskap.

Även om flera nivåer skapar möjligheter så skall de vägas mot att de skapar större behov av administration när olika redskap skall kvalificeras och hanteras. En jämn pantnivå för alla redskap bör av dessa skäl också undersökas. Om olika nivåer skall användas så bör dessa olika nivåer vara väl definierade så att även trasiga och tilltrasslade redskap enkelt kan skiljas åt.

En annan fråga som är relaterad till pantens storlek är under hur lång tid konsumenten kommer att använda redskapen. Framförallt för fritidsfiskarna finns det skäl att anta att de använder sina redskap under mycket lång tid. När ett redskap blivit ett antal år gammalt innebär det troligen för de flesta individer att panten ses som en förlorad kostnad eller åtminstone att värdet via inflation minskat betydligt. Innebörden av detta är att incitamentet från panten försvagas över tid. Tidsfaktorn bör därför beaktas när pantnivån sätts.

Kostnadsbedömning och offentliga subventioner

För att kunna göra en exakt kostnadsbedömning behöver fler detaljer för hur ett pantsystem skulle se ut utredas. Precis som för ett producentansvar så kommer kostnad att bero på vilka designval som görs och hur många pantstationer som etableras. EU-kommissionen (2018c) gör bedömningen att ett pantsystem skulle öka mängden redskap som tas iland jämfört med endast ett utökat producentansvar. Samtidigt bedömer man att såväl den initiala kostnaden som driftskostnaden för ett pantsystem är tre gånger så hög jämfört med ett producentansvar. Ett pantsystem är därför inte det föredragna alternativet då ett utökat producentansvar bedöms vara ett effektivare komplement till nuvarande och kommande regleringar. (EU-kommissionen, 2018d). Utifrån kommissionens bedömningar finns skäl att anta att kostnaderna för ett pantsystem är väsentligt högre än för ett utökat producentansvar.

Om en konsekvensbedömning av kostnaderna för ett pantsystem görs bör även storleken på panten vägas in i hur mycket priset för konsumenterna stiger. Ett införande av ett pantsystem gör att flera faktorer driver upp priserna, först ska kostnader för återvinning och sortering läggas till priset. Ovanpå det kommer sedan ytterligare kostnader för ett pantsystem och till slut behöver konsumenten också lägga ut för panten. Även om panten går att få tillbaka så kommer det leda till att priset som behöver betalas i butik går upp. Fiskeredskap för fritidsfiskare är relativt billiga vilket kan leda till kraftiga prishöjningar i procent. Vilket sannolikt kommer att drabba fritidsfisket med redskap negativt. Även för yrkesfisket kan dyrare redskap leda till problem dels genom att redskapen i sig blir dyrare men också att företaget måste ha kapital bundet i panten. Frågan är därför om de negativa effekterna uppvägs av motsvarande miljöförbättringar. Ju större kostnaderna och potentiellt negativa effekterna blir desto viktigare blir det att denna avvägning blir rätt.

Ett eventuellt behov av offentliga subventioner för ett pantsystem liknar i allt väsentligt de för utökat producentansvar. En fråga är om panten skall gälla gamla redskap där en pant inte har betalats in. Det skulle göra att redskapen från dag ett skulle ha ett högre värde och därmed skulle också de förväntade positiva

effekterna komma snabbare. Om en sådan lösning väljs kan det anses rimligt att staten bekostar panttutbetalningen för gamla redskap. Det skulle dock bli en indirekt subvention till dem som fiskar genom att deras redskap får ett pantvärde de inte betalat in.

4.4 SLUTSATSER PANTSYSTEM

Motivet för att komplettera ett utökat producentansvar med ett pantsystem är förhoppningen att minska antalet redskap som dumpas eller förloras i samband med fiske. Dumpning av redskap i Sverige bedöms idag vara ett litet problem. Därmed återstår frågan om ett pantsystem kan bidra till att en mindre mängd redskap förloras i samband med fiske.

Om en pant införs så skulle kostnaden för att förlora redskap stiga, då inte bara redskapet förloras utan även panten. Redskapsrisken skulle med andra ord öka. Hur mycket redskapsrisken ökar och därmed hur stor incitamentförändringen blir beror på hur stor risken att förlora redskapet är och storleken på panten. För att incitamentförändringen ska bli mer än marginell så krävs därför en relativt stor risk att förlora redskap eller en väldigt hög pantnivå. I praktiken innebär det att en grundförutsättning i ett pantsystem är att en betydande andel av redskapen förloras.

Hur många redskap som förloras inom yrkesfisket behandlades i 2.2 och vi kunde konstatera att antalet förlorade redskap sannolikt är litet. En följd av låga förlustnivåer är att redskapsrisken, det vill säga den förväntade kostnaden av att förlora ett redskap, endast ökar marginellt. Det gör att den förändring i riskbeteende som panten syftar till blir liten eller obefintlig. Därmed saknas grundförutsättningarna för att ett pantsystem skall leda till ett minskat antal spökredskap.

En ytterligare konsekvens av mycket låga förlustnivåer att förbättringspotentialen i minskade spökredskap från yrkesfisket är liten. Även om ett pantsystem skulle påverka fiskare att ta mindre risker så kan förlusterna inte bli mindre än noll. Exempelvis så bedömer, som diskuterats i 2.2 Tschernij (2016), att inga nät förlorades under de senaste tio åren. Samtidigt bedöms kostnaderna för systemet vara stora. Med andra ord är kostnadssidan stor och den potentiella miljönyttan i minskade spökredskap liten. Det gör att behovet av ett pantsystem för yrkesfiskares redskap kan ifrågasätts.

Slutsatsen blir därför att ett pantsystem för yrkesfiskares redskap inte bör utredas vidare, då de grundläggande förutsättningarna och ett tydligt behov saknas.

Förhållandena inom fritidsfisket är, som också diskuterats i 2.2, mindre kända än inom yrkesfisket. Detta gör det svårare att dra några slutsatser om andelen förlorade redskap. Då fritidsfiskare är en mer heterogen grupp med olika kunskapsnivåer kan man spekulera i att det skulle finnas grupper av fritidsfiskare som förlorar en stor andel av sina redskap, medan övriga ligger på relativt låga nivåer. Ett pantsystem skulle då kunna verka genom att den grupp som förlorar en hög andel av sina redskap, får högre redskapskostnader när de förlorar sin inbetalda pant.

Det finns dock ett antal problem som talar emot ett pantsystem för fritidsredskap.

1. Kostnaderna för ett pantsystem bedöms bli höga. Jämfört med ett producentansvar så kräver ett pantsystem mer administration och manuell hantering. För att det skall bli enkelt och smidigt för konsumenterna att panta sina redskap krävs ett relativt omfattande nät av stationer där redskapen kan pantas. Allt detta höjer kostnaderna vilket betyder att det finns skäl att anta att priset på redskap kommer att öka betydligt.
2. Tojo (2011) listar ett antal framgångsfaktorer från pantsystemet för dryckesbehållare. Det finns skäl att ifrågasätta om framgångsfaktorer, så som en redan etablerad vana att panta liknade produkter och enkelheten att panta i butiker man regelbundet besöker, går att överföra till fiskeredskap.
3. OECD (2015) konstaterar att endast ett begränsat antal produkter globalt omfattas av ett pantsystem. Det indikerar att ett pantsystem kräver specifika förhållanden för att fungera bra.
4. Tidsaspekten. Då den förväntade användningstiden för fritidsredskap är lång försvagas sannolikt pantens påverkan i takt med att redskapet blir äldre.

Den sammanlagda bedömningen är att det råder stor osäkerhet om hur stora de positiva effekterna från ett pantsystem är. Utifrån de kunskaper vi har idag framstår de som begränsade. Det ska ställas mot att kostnaderna och de praktiska problemen bedöms bli stora. Slutsatsen blir därför att grundförutsättningarna för ett pantsystem saknas och därmed bör frågan inte utredas vidare

Vår bedömning är att de grundläggande förutsättningarna för ett pantsystem i nuläget saknas. Den slutsatsen bygger på att dumpning antas förekomma i liten skala och att andelen förlorade redskap för de flesta fiskare är låg. Om vidare undersökningar visar på motsatsen kan det uppkomma skäl att utreda ett pantsystem vidare. Då skulle det också vara motiverat att ta fram mer exakta skattningar av kostnader och konsekvenser. Vi noterar att även vid omfattande dumpning och höga förlustnivåer kan det visa sig att nyttan av ett pantsystem inte motiverar kostnaderna. Ytterligare en situation då det kan finnas anledning att utreda ett pantsystem vidare är om ett redskapsregister införs. Då skulle stora delar av de kostnaderna och de praktiska problemen som beskrivits ovan lösas. Redskapsregister i kombination med pantsystem diskuteras i 5.2 nedan.

5 MOTVERKANDE AV SPÖKREDSKAP

Frågor kring spökredskap är komplexa och det kan vara svårt att hitta bra policyinstrument. Svårigheterna ligger dels i en begränsad kunskap om var och hur många redskap som förloras, men också i att det sannolikt saknas gemensam nämnare för de redskap som förloras. Några av orsakerna diskuterades i 2.2 och sträcker sig från slarv och okunskap till väder och vind. Det kommer i detta kapitel att diskuteras några tänkbara åtgärder riktade direkt eller indirekt för att minska antalet spökredskap.

Kapitlet börjar med att undersöka förutsättningarna för att aktivt söka och bärga spökredskap. Därefter undersöks möjligheter och förrättningar för märkning av redskap och ett redskapsregister.

5.1 AKTIV INSAMLING AV SPÖKREDSKAP

Ett sätt att minska problemet med spökredskap är att aktivt söka och bärga redskapen. Problemet med spökredskap minskas helt enkelt genom att redskapen bärgas och plasten tas ur havet. När redskapen tas ur havet så försvinner problemet med spökfiske, nedskräpning, mikroplaster med mera. Den uppenbara nackdelen med den här strategin är svårigheter och kostnader för att hitta dem.

Syfte och förutsättningar

I första hand bör styrmedel riktas mot att begränsa antalet spökredskap redan vid källan. Om möjligt bör det vara mest kostnadseffektivt. Det är dock inte säkert att det finns några effektiva styrmedel som inte också ger starkt negativa effekter på yrkes- eller fritidsfisket. Att eftersöka och aktivt bärga spökredskap i efterhand genom draggningar skulle då kunna vara ett alternativ.

Det finns två tänkbara syften och motiv för att aktivt bärga spökredskap. Det första bygger på argumentationen att förluster av yrkesfiskeredskap framförallt är ett historiskt problem och att det nu endast förloras en begränsad mängd. Genom att mängden redskap som tillförs havet är begränsat kan det vara rationellt att ”städa” haven genom att söka upp och bärga spökredskapen. Om fler redskap bärgas än vad som förloras kan problemet successivt minska till låga nivåer. Givet antagandet om att den stora mängden av förlusterna är historiska så kan problemet minska genom att relativt stora resurser tillförs under en kortare period.

Ett annat syfte skulle kunna vara att begränsa problemet och hålla det på en konstant nivå. Då nedbrytningstiden för plaster i havet är mycket lång ackumuleras varje år mer spökredskap i haven. Redskapen bryts sakta ner till mikroplaster som i sin tur skapar nya miljöproblem. En målsättning skulle kunna vara att lika många redskap som förloras varje år också skall bärgas. Genom att lika många redskap bärgas som förloras kan kurvan över ackumulerade spökredskap planas ut och mängden kan hållas konstant eller svagt minskande över tid. Strategin skulle då vara att tillföra den mängd resurser som krävs för att hålla problemet konstant fram till dess att bättre styrmedel eller nya tekniska lösningar har tagits fram.

Tidigare sök och bärgningsinsatser samt kostnadsbedömningar

Från tidigare sök och bärgningsinsatser går det att få en bild av kostnaderna för att bärga spökredskap. Det är viktigt att få en korrekt bild av kostnaderna för att kunna fatta välgrundade beslut om eller hur mycket som bör satsas på bärgningar. Tschernij (2016) uppskattar kostnaden för draggningar till omkring 33 000 SEK/km nät. Osäkerheten är dock stor och beror på hur mycket nät som hittas i ett givet område. Tschernij (2016) bygger sina antaganden på en draggningsinsats av Fiskeriverket 2003 i ett område mellan Trelleborg och Ölands södra spets. Totalt uppskattas den bärgade längden till 165 km men osäkerheten är mycket stor och ett 95 procent konfidensintervall sträcker sig mellan 8 och 730 km. Kostnadsuppskattning på 33 000 SEK bygger på att 165 km bärgades. Om man istället undersöker ytterkanterna på konfidensintervallet landar kostnaden på 11 000 SEK respektive 574 000 SEK/km.

Tschernij (2016) rapporterar också om kostnaderna för vrakstädning med hjälp av dykare som genomfördes av Håll Sverige rent sommaren 2015. I 3.2 diskuterades att problematiken med spökredskap är betydande kring just vrak. Med en budget på 300 000 SEK rensades åtta vrak och omkring 4,5 km nät och

trål kunde bärgas. Det ger en kostnad på 67 000 SEK per km nät. Det bör dock noteras att dykarna i projektet bedömde att dykningsintensiteten skulle behöva minska med runt 25 procent för att vara uthållig under en längre period. Utöver det var ett av vraken en fiskebåt som kapsejsat och sjunkit med alla nät ombord, vilket kan ha påverkat hur många nät som hittats. Det kan alltså konstateras att kostnaden för att rensa vrak är dyrare än draggningar av botten. Enligt de uppgifterna som rapporteras av Tschernij (2016) är vrakrensningar omkring dubbelt så dyra per bärgade km nät.

Ett annat projekt som draggats efter fiskeredskap på västkusten genomfördes av kommunsammanslutningen 8-fjordar.¹⁸ Syftet med draggningarna var att undersöka hur mycket fiskeredskap som fanns i fjordarna. Miljöteknik väst genomförde draggningar på utvalda platser efter framförallt hummertinor. Platserna valdes efter intervjuer med fiskare och fisketillsynsmän. Projektet finansierades genom projektbidrag på 85 000 SEK och man fann totalt 42 redskap, varav 38 var hummertinor och resterande var nät eller ryssjor jämnt fördelat mellan respektive grupp. Det innebär en kostnad på omkring 2 000 SEK per bärgat redskap. En intressant detalj var att på de platser som pekats ut av fisketillsynsmän hittades fler redskap (Calderon, 2016). God lokalkännedom är därför sannolikt en nyckelfaktor för att hitta de platser där flest redskap kan bärgas. Det bör också noteras att studien var relativt liten och bygger på ett begränsat antal observationer vilket gör uppskattningarna mycket osäkra. Det bör undersökas närmare om såväl kostnaderna som miljönyttan med att bärga burar och tinor skiljer sig mot nät och trålar.

EU-kommissionen (2018c) gör bedömningen att kostnaden per ton nät ligger omkring 800–1 300 EUR. Den siffran bygger på uppgifter från Norge där man över tid byggt upp kunskap och erfarenhet vilket gör att kommissionen bedömer att siffran kan var något i underkant men man bedömer trots det 1 000 EUR per ton som en rimlig kostnad. EU-kommissionen (2018a) diskuterar också möjligheten att inom ramen för ett producentansvar låta producenterna delfinansiera sök och bärgningsinsatser. Kommissionen landar dock i slutsatsen att den åtgärden inte är proportionerligt och inkluderar därför inte ett sådant alternativ i sitt förslag.

En planerande och samordnande aktör

Såväl Tschernij (2016), EU-kommissionen (2018c) som Calderon (2016) visar att kostnaderna för att dragga och bärga spökredskap är betydande. Det är därför viktigt att insatser kan göras så effektivt som möjligt. Det kan därför finnas behov av en aktör som har ett tydligt planerande och samordnande ansvar. Som både Tschernij (2016) och Calderon (2016) visar så beror kostnaden per redskap på hur tätt spökredskapen ligger. En samordnande aktör kan sammanställa kunskap om vad som har fungerat tidigare och vad som kan göras för att maximera mängden hittade redskap. Om kunskapen från de draggningar som genomförs tydligt skulle sammanställas underlättas också möjligheten att uppskatta hur mycket redskap som årligen förloras.

En andra uppgift för en samordnad aktör skulle kunna vara att planera vem som ska genomföra draggningarna. En sådan aktör skulle kunna vara yrkesfiskare som upphandlas för att genomsöka specifika områden. Men andra privata aktörer, dykföretag eller offentliga utförare skulle också kunna upphandlas beroende på vilken uppgift och vad som är mest kostnadseffektivt. För att dessa insatser skall kunna göras effektivt krävs en samordnande och planerande aktör som kan koordinera verksamheten.

En positiv sidoeffekt av att upphandla yrkesfiskare är att kunskap och erfarenheter av spökfiskeproblematiken kan spridas inom yrkeskåren. Även om problematiken är långt ifrån okänd bland yrkesfiskare kan det finnas en poäng med att handgripligen se problemet och hur många spökredskap som hittas. Det finns också ett informationsvärde med att yrkesfisket, som tidigare var en del av problemet nu ges möjlighet att istället vara en del av lösningen.

En tredje uppgift för en samordnande aktör skulle kunna vara att samordna resurser som finns hos olika myndigheter. Ett exempel är möjligheten att söka definiering via EU:s havs- och fiskerifonden. EU-kommissionen (2018c) nämner att det finns medel avsatta för att aktivt söka efter spökredskap för medlemsländerna. En samordnande aktör skulle kunna ha ansvaret för att själv söka medel, men också

¹⁸ Sammanslutning av kommunerna Uddevalla, Stenungssund, Orust, Tjörn och Kungälv.

assistera andra aktörer i sina ansökningar. Om det finns möjlighet till medfinansiering från havs- och fiskerifonden så bör Sverige utnyttja den möjligheten i så stor utsträckning som möjligt.

En aktör som kan anses vara en lämplig att ta det samordnande ansvaret är Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten har ansvaret för en rad fiskefrågor där bland annat inrapportering av förlorade fiskeredskap ingår. Eftersom myndigheten delvis arbetar med frågan är det naturligt att ansvaret förtydligas och att Havs- och vattenmyndigheten får det formella ansvaret för frågorna. En annan möjlig kandidat skulle kunna vara Kustbevakningen som bland annat har övervakning och kontrollverksamhet till havs som ansvarsområde. I samband med att ansvaret tilldelas bör också budgetmedel avsättas för uppgiften.

Slutsatser aktiv insamling av spökredskap

För att kunna dra några säkra slutsatser om aktivt sökande måste kostnader ställas mot miljönyttan. Dels behöver den totala nyttan skattas men också marginalnyttan vid olika nivåer av förlorade redskap för att kunna hitta den punkten där marginalkostnaden inte längre motiverar fortsatt sökande. Då kostnaderna är mycket osäkra så finns det anledning att börja i liten skala med pilotprojekt för att sedan öka omfattningen om metoderna visar sig framgångsrika.

En skattning av kostnaden att bärga alla spökredskap försvåras av att det inte finns för den här rapporten kända uppskattningar om hur många redskap som finns i havet. Det finns dock anledning att anta en betydande mängd har förlorats historiskt och att det därför skulle kräva stora resurser att bärga. Det bör också vägas in att marginalkostnaden för att bärga redskap sannolikt stiger när områdena med flest förlorade redskap har draggats. Det är med andra ord sannolikt att kostnaderna per redskap ökar i takt med att fler bärgas. På motsvarande sätt saknas det kunskap om hur många redskap som årligen förloras. Det som framförallt driver osäkerheten är att kunskapen om förhållandena inom fritidsfisket är låg.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att om det inte bedöms finnas fungerande styrmedel för att reducera antalet spökredskap kan dragningar i efterhand vara ett alternativ för att hålla storleken på problemet under kontroll. Om dessutom nytillförseln av spökredskap kan hållas nere så att antalet spökredskap netto kan minska övertid, då kan aktivt sökande vara en del av lösningen för minskad nedskräpningen i den marina miljön.

5.2 MÄRKNING OCH REDSKAPSREGISTER FÖR FISKEREDSKAP

Ett problem idag är det saknas en överblick av hur många redskap som användas och hur många som förloras. Ett annat problem är att märkningen av redskapen ofta är bristfällig vilket kan göra det svårt att identifiera ägaren av ett redskap. Detta är särskilt ett problem om redskapen är skilda ifrån ytmarkören. Båda dessa problem kan förbättras genom en förbättrad märkning med tillhörande redskapsregister. De två åtgärderna kan också utgöra ett första steg som kan byggas ut med fler regleringar om det bedöms vara nödvändigt.

Kommande del kommer att inledas med en diskussion om vad syftet med märkning och redskapsregister är. Därefter kommer några exempel på hur ett register skulle kunna fungera beröras. Delen avslutas med sammanfattande slutsatser kring märkning och redskapsregister.

Märkning

En klar brist i dagens regleringar är att det saknas märkning på redskapen. Däremot skall redskapen vara markerade med en ytmarkör enligt FIFS (1994:14). Ytmarkören skall i sin tur vara märkt med kontaktuppgifter till fritidsfiskare och licensnummer för yrkesfiske. Problemet när redskap förloras är ofta att ytmarkören och redskapet har slitit sig från varandra vilket gör redskapen svåra att hitta. Det gör också att det blir svårt att avgöra vem som har förlorat redskapet om bara redskapen hittas. Därför bör också själva redskapen och inte bara ytmarkören vara tydligt märkta. En tydlig märkning skulle också kunna underlätta vid kontroll om ägaren lätt kan identifieras.

Syftet med märkningen skulle alltså vara att göra det enklare att fastställa redskapens ägare även om redskapet är skilt från ytmarkören. SLU (2018) diskuterar olika tekniska lösningar för hur en förstärkt märkning kan göras. Fördelar och nackdelar med passiva, semi-passiva och aktiva märkningar diskuteras.

I den här rapporten kommer inte olika tekniska lösningar att diskuteras mer än att önskvärda egenskaper är att det lätt ska gå att identifiera redskapens ägare även om redskapen legat på botten en längre tid. Kostnaden bör inte heller vara omotiverat hög.

Redskapsregister

Det finns idag inget nationellt register över hur många redskap som används i svenska vatten. Genom redskapsregistret skulle det gå att få information kring inte bara hur stor andel av redskapen som förlorats utan också hur fördelningen ser ut bland fritidsfiskarna. Man skulle helt enkelt kunna se om det är en grupp som förlorar många redskap eller om förlusterna är mer jämnt fördelade inom en redskapstyp. Det skulle också gå att undersöka gemensamma nämnare för de redskap som förloras. Den informationen skulle kunna utgöra en grund för framtagandet av mer direkta och specialdesignade styrmedel mot spökfiske.

En annan möjlighet med ett redskapsregister är att det går att begränsa hur många redskap en fiskare får äga. Idag finns en begränsning för exempelvis hur många hummertinor per person som får användas vid hummerfiske. Den begränsningen skulle kunna förstärkas genom att det bara blir möjligt att registrera maximalt sex tinor per person. Det skulle också skapa incitament att rapportera förlusterna om det inte är möjligt att köpa nya förrän de gamla är avregistrerade. Det skulle också möjliggöra att under en tid helt dra in möjligheten för individer som gjort grov överträdelse att köpa nya redskap.

Om alla nya redskap måste registreras när de säljs öppnar det också möjligheten att kräva grundläggande förkunskaper för köp av redskap. Ett exempel skulle kunna vara att för att det skall gå att registrera redskap behöver en fritidsfiskare gå en kortare internetbaserad utbildning. På det viset skulle man kunna säkerställa att åtminstone de som köper nya redskap har en grundläggande kunskap om gällande regler och spökfiskeproblematiken.

Syftet med ett redskapsregister skulle alltså vara att dels få en bättre överblick av hur många redskap som används men också att skapa möjligheten för andra regleringar som begränsningar i antal redskap eller utbildningskrav. Ett redskapsregister kräver att de redskap som ingår är märkta för att skapa en god översyn. Märkning och register är därför starkt sammankopplade och kommer därför att diskuteras tillsammans.

Registrering och avregistrering

Ett redskapsregister och märkning skulle skapa en rad administrativa svårigheter. Ett första problem är hur redskapen skall bli inregistrerade och märkta. En möjlighet är att den som säljer redskap också är skyldig att sälja märkningen. I samband med försäljningen kan säljaren para ihop individ och redskap i registret. Därefter får konsumenten fästa märkningen på sitt redskap. Därigenom kommer alla nya redskap som säljs vara inregistrerade och tilldelats en märkning.

Ett andra problem är hur begagnade redskap som köps och säljs ska hanteras. Det bör finnas en möjlighet för individer att kunna överföra märkning och registrering mellan varandra. En möjlighet är att en internetportal skapas där man kan logga in och både föra över och ta emot redskap som har köpts begagnade. En annan möjlighet skulle kunna vara att varje fiskare har sin egen märkning och när man säljer ett redskap så tar man av sin egen märkning och avregistrerar den medan köparen får införskaffa en egen märkning till redskapet. Det första alternativet har fördelen att det ger bättre kontroll över fusk med märkning och registrering. Det andra alternativet har fördelen att det kan vara lättare att administrera och kan innebära mindre kostnader. Om ett redskapsregister införs är hur hanteringen av begagnade redskap skall lösas något som bör riktas särskild uppmärksamhet.

Ett tredje problem är hur redskapen skall avregistreras när redskapen är uttjänta. I grunden är det motsvarande problem som diskuterades i 4.3 om hur den som pantar skall få tillbaka den inbetalda panten. Om ingen pant skall betalas ut skulle en modell där redskapsägaren själv via nätet loggar in och avregistrera sina redskap. Nackdelen skulle dock vara att det är svårt att veta om redskapet verkligen har kasserats eller om fiskaren avregistrerat märkningen och fortsätter använda redskapen. Som diskuterats i 4.3 skulle också olika lösningar där man antingen lämnar in märkningen eller både redskap och märkning i butik vara en annan lösning.

Ytterligare en möjlighet är att undersöka om märkningen av redskapen kan används för att förenkla avregistreringen. I SLU (2018) diskuteras märkningsalternativet passiva radiokretsar så som RFID. Om redskapet är märkt med en ”tagg” och insamlingscontainern med en mottagare kunde redskapen avregistreras genom att ”blippa” redskapet mot mottagaren och därefter lämnas redskapet i containern. Redskapen skulle då automatiskt avregistreras samtidigt som redskapet kan lämnas till återvinning. Insamlingen skulle då kunna göras inom samma system som i ett utökat producentansvar. Man skulle också kunna knyta en pant till märkningen för att förstärka incitamenten att avregistrera och återvinna redskapen. Vare sig kostnader eller tekniska begränsningar för en sådan läsning är kända för den här rapporten men om den finns möjligheter att utnyttja tekniska lösningar i märkningen så bör det undersökas.

Regelefterlevnad

Oavsett hur en märkning och register utformas så kommer det finnas mer eller mindre stora problem med att implantera och säkerställa att alla regleringar följs. Det är därför viktigt att systemet blir så enkelt som möjligt och inte upplevs som krångligt eller svåröverskådligt. Om registrering och märkning upplevs som enkelt och legitimt så skapas inga incitament att kringgå regleringarna.

Även om ett register och märkningssystem upplevs som enkelt kan det krävas att det blir tydligt vad eventuella påföljder blir om regleringarna inte följs. Därför kan det finnas skäl att utöver att ta fram hur ny lagstiftning för register och märkning ska utformas, samt göra en översyn av påföljder och kontrollmöjligheter. Ett exempel är att skapa incitament att rapportera förluster. Andra exempel skulle kunna vara om fiskare använder redskap som är förlustrapporterade eller inte är märkta.

En annan juridisk fråga som diskuteras av Bredahl Nerdal (2018) är att exempelvis Havs- och vattenmyndigheten inte har rätt att föra register. Antingen så bör den begränsningen tas bort eller så får en annan myndighet med de rätta befogenheterna administrera registret. Frågan om personlig integritet och datalagring har aktualiserats med EU:s nya dataskyddsförordning och det finns därför skäl att noga överväga nya register. Innan vidare utredningar om märkning och register genomförs bör därför den frågan belysas för att försäkra att nyttan motiverar riskerna för den personliga integriteten.

Slutsatser märkning och registrering

En första slutsats är att ett märknings- och registersystem har liknande utmaningar som ett pantsystem. Den största utmaningen ligger i hur redskapen skall avregistreras när de är uttjänta. Tänkbara lösningar på hur det kan göras har diskuterats både ovan och i 4.3. Det är viktigt att avregistrering av uttjänta redskap kan göras enkelt för att regleringarna skall få legitimitet och följas. Kostnaderna bör heller inte vara oproportionerligt stora. Om ett pant- eller registersystem skall implementeras behöver dessa frågor utredas vidare för att hitta en tillfredsställande lösning. Det bör dock noteras att grundförutsättningarna för ett pantsystem att minska redskapsförlusterna som diskuterades i 4.4 inte ändras även om kostnaderna för ett pantsystem minskar om ett redskapsregister genomförs.

En möjlighet skulle kunna vara att producenterna ansvarar för att redskapen samlas in och återvinns som i ett utökat producentansvar medan det offentliga tar kostnaderna för att hantera och administrera register och pantsystem. Med andra ord skulle kostnaderna och ansvar delas mellan producenterna och den offentliga sektorn. Exakt var gränsen mellan de två aktörerna ska dras bör utredas närmare men en kostnadsdelning är sannolikt motiverat. Dels kan det vara svårt att motivera varför producenterna bör bekosta redskapsregister och kostnader för att kontrollera hur många redskap varje individ äger. Men det kan också ifrågasättas hur lämpligt det är att privata företag för register som skall delas mellan flera olika aktörer. Om ett redskapsregister skall användas som grund i flera olika styrmedel så bör det också vara en myndighet som är registeransvarig.

Ett redskapsregister kan som beskrivits ovan byggas ut med flera tillägg som begränsningar i antalet redskap eller utbildningskrav. Det bör dock noteras att allt inte behöver genomföras samtidigt. Den grundläggande infrastrukturen med märkning, register, och producentansvar kan etableras först. Därefter kan ytterligare steg tas om det bedöms vara nödvändigt. Det kan finnas anledning att inte försöka driva igenom allt för mycket på en gång utan att dela upp det i flera steg och genomföra förändringar i den tid som både fiskare och myndigheter klarar av.

6 SLUTSATSER

Frågor om marint skräp kopplade till fiskeredskap är komplexa och det är därför inte självklart hur problemen skall lösas. Ett första steg är att skaffa sig en så bra bild som möjligt av problemets omfattning och orsaker. Ju bättre verklighetsbeskrivning desto större möjlighet att avgöra om nyttan av olika åtgärder motiverar kostnaden.

Vi har idag en relativt god bild av hur situationen ser ut inom yrkesfisket. Utifrån det vi vet finns anledning att anta att förlustnivåerna inom kommersiellt nät- och trålfiske är generellt låga. Detta indikerar att huvuddelen av problemet med förlorade yrkesfiskeredskap är historiskt och andelen nya spökredskap från yrkesfisket är liten. Inom andra områden som exempelvis burfiske tycks förlusterna vara något vanligare. Sammantaget så bedöms potentialen att minska förlustnivåerna inom nät- och trålfiske vara mycket liten och åtgärder bör därför i första hand riktas mot andra delar av yrkesfisket där problemet bedöms vara större.

Inom FANTARED (2012) rapporten gjordes en större översyn av yrkesfisket på EU-nivå. För Sverige var fokus framförallt på nätfiske. Rapporten ger en relativt klar bild av situationen 1998 vad gäller förluster och orsaker. Rapporten är idag 20 år gammal och mycket har förändrats inom yrkesfisket sedan dess. Möjligheten att göra om motsvarande större undersökning idag bör undersökas.

Situationen inom fritidsfisket är mer okänd i jämförelse med yrkesfisket. Det är en klar brist som försvårar avvägningar om lämpligheten av olika styrmedel. Den begränsade kunskap som finns antyder att den relativt stora omfattningen kombinerat med en lägre kunskapsnivå än hos yrkesfiskare leder till att fritidsfiskare förlorar en betydande mängd redskap. Kunskapsluckor riskerar att leda till att problemet överskattas och oproportionellt stora och dyra åtgärder genomförs. På motsvarande sätt kan problemet underskattas och för lite åtgärder genomförs. En åtgärd för att förbättra kunskapsläget är att i samband med den årliga enkätundersökningen om svenskt fritidsfiske som genomförs av Havs- och vattenmyndigheten ta med frågor om hur ofta redskap förloras. Det är en åtgärd som relativt snabbt kan förbättra kunskapsläget angående fritidsfisket.

Utöver att det finns kunskapsluckor om antalet förlorade redskap så saknas det information kring hur stor skada spökredskapen gör. Vi vet att effekterna på miljön av spökfiske är negativa men för att motivera kostnader för åtgärder bör kostnaderna vara lägre än miljönyttan av att minska spökfisket. Idealt behövs alltså skattningar av skadekostnaden från spökfiske vilket uppenbart är svårt och kostsamt eftersom antalet spökredskap är högst osäkert. Enkelt uttryckt bör nettosamhällsvinsten av att minska spökredskap vara positiv.

I rapporten diskuteras möjligheterna med ett utökat producentansvar. Ett utökat producentansvar bedöms ge en liten påverkan på nedskräpningen i den marina miljön. Den slutsatsen bygger på antagandet om att dumpning är ett marginellt problem och att de oavsiktliga förlusterna av redskap inte påverkas av ett producentansvar. Däremot bedöms förutsättningarna för att ett producentansvar att öka återvinningsgraden som goda. Slutsatsen blir därför att ett producentansvar är svårmotiverat om syftet är att minska antalet spökredskap. Om syftet däremot är att öka mängden återvunna redskap så bedöms ett producentansvar kunna bidra positivt.

Ett producentansvar skulle innebära högre kostnader för producenterna och i slutändan för konsumenterna. Sannolikt kommer producenternas kostnadsökning för administrering och hantering att flyttas över på slutkonsumenten. Hur stora kostnaderna som förväntas uppstå blir beror på hur insamlingssystemet utformas och antalet insamlingspunkter. Oavsett hur insamlingssystemet utformas ska kostnaderna ställas mot nyttan och hur stor påverkan på svenskt fiske blir. Det är exempelvis viktigt att yrkesfiskare har konkurrenskraftiga redskapspriser för att klara konkurrensen från omvärlden. För yrkesfiske bedöms alternativ 4 med ett frivilligt producentansvar ge störst nytta i förhållande till kostnader. Den bilden förstärks av det faktum att FF Norden redan påbörjat en sådan process. Fritidsfiskarna är betydligt större till antalet, men bedöms vara en heterogen grupp som är svårare att samordna. Det gör att förut-

sättningarna för ett frivilligt system är sämre. Därför bedömer vi att en centralisering av insamlingen till de kommunala återvinningscentralerna har en större potential att ge en större nytta än kostnad.

Ett pantsystem har möjligheten att skapa incitament för att inte dumpa redskap genom att redskapen får ett värde om det lämnas till återvinning. På samma sätt ger ett högre värde ökad redskapsrisk vilket kan påverka hur redskapen hanteras. Det finns dock frågetecken kring om dumpning är mer än ett marginellt problem och hur mycket redskapsrisken ökar. Ökningen i redskapsrisken beror av pantens storlek och risken att förlora ett redskap. Då den enskilda fiskarens förluster bedöms som låga gör vi bedömningen att förutsättningarna för ett pantsystem att minska redskapsförluster är små. Till det kommer stora administrativa och praktiska problem med ett pantsystem.

Slutsatsen i rapporten blir att de grundläggande förutsättningarna för ett pantsystem för såväl yrkes- som fritidsfiskeredskap saknas och att ett pantsystem inte är ett lämpligt styrmedel. Det gör att ett pantsystem inte bör utredas vidare.

Ett sätt att minska problemen från spökredskap är att bärga dem och därmed ta dem ur havet. Regelbundna offentliga insatser på området skulle skapa klarhet i vad kostnaden och nyttan från sådana insatser är och därmed också bidra till att belysa behovet av ytterligare åtgärder för att minska spökfiske. För att arbetet med sök och bärgningsinsatser skall bli så effektivt som möjligt bör en myndighet få det planerande och samordnande ansvaret för sök och bärgningsinsatser.

I rapporten undersöks också möjligheterna med förbättrad märkning och ett redskapsregister. Precis som för ett pantsystem så skulle en utökad märkning och register medföra stora kostnader och en rad praktiska problem. Ett redskapsregister skulle leda till bättre information om hur många redskap som används och hur stora förlusterna är. Det skulle också skapas möjligheter med utbildningskrav och begränsningar av antalet redskap per person. Det kan samtidigt konstateras att utmaningarna är betydande och det praktiska genomförandet får inte uppfattas som allt för komplicerat och krångligt. Om märkning och registersystem inte upplevs som enkelt och legitimt finns det stor risk att regleringarna inte kommer att följas.

REFERENSER

- Bredahl Nerdal, Lisa. (2018). *Förlorade och utslitna fiskeredskap ur ett cirkulärt ekonomiskt perspektiv*. Havs och vatten myndigheter, 2018.
- Calderon, Dan. (2016) *Inventering av spökredskap i 8-fjordar*. Miljöteknik i väst på uppdrag av 8-fjordar. <http://www.8fjordar.se/images/Pdf/SPOKRAP16.pdf> [Tillgänglig 2018-08-08]
- Camper, Ann-Marie. (2016). *Fishing For Litter och underlag till den regionala aktionsplanen mot marint avfall inom OSPAR #36 Simrishamn kommun: Marint centrum, 2016-01-26*
- Clean Nordic Oceans. (u.å.). *Så arbetar Sotenäs kommun mot spökfisket*. <http://cnogear.org/news/nordiske-sprak/sa-arbetar-sotenas-kommun-mot-spokfisket> [Tillgänglig 2018-06-14]
- EU kommissionen (2018a). *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear*. SWD (2018) 254, del 1 Europeiska kommissionen. Bryssel, 28.5.2018
- EU kommissionen (2018b). *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear*. SWD (2018) 254, del 2 Europeiska kommissionen. Bryssel, 28.5.2018
- EU kommissionen (2018c). *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear*. SWD (2018) 254, del 3. Europeiska kommissionen. Bryssel, 28.5.2018
- EU kommissionen (2018d). *On the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*. COM(2018) 340 final Europeiska kommissionen. Bryssel, 28.5.2018
- EU kommissionen (2018e). *Om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om upphävande av direktiv 2000/59/EG och ändring av direktiv 2009/16/EG och direktiv 2010/65/EU*. COM(2018) 33 final. Europeiska kommissionen. Bryssel, 16.01.2018
- Eurostat. (2017). *Agriculture, forestry and fishery statistics statistical book upplaga 2017*, ISBN: 978-92-79-75764-8 Imprimerie Centrale. Luxemburg, december 2017
- FANTARED. (2002). *A study to identify, quantify and ameliorate the impacts of static gear loss at sea*. FANTARED 2, EU Study Contract FAIR CT98-4338. Final report 2002.
- FTI. (u.å.). *Producentansvaret – en lag om företagens ansvar för återvinning av sina förpackningar och tidningar*. Ftia.se. Förpackning och tidningsinsamlingen <http://www.ftiab.se/712.html> [Tillgänglig 2018-07-11]
- HaV. (2014) *Havs och vattenmyndigheten Fritidsfisket i Sverige 2013*. Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 57 SM 1703
- HaV. (2015) *Havs och vattenmyndigheten Fritidsfisket i Sverige 2014*. Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 57 SM 1702
- HaV. (2016) *Havs och vattenmyndigheten Fritidsfisket i Sverige 2015*. Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 57 SM 1701
- HaV. (2017) *Havs och vattenmyndigheten Fritidsfisket i Sverige 2016*. Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 57 SM 1801
- HaV. (2018) *Havs och vattenmyndigheten Fritidsfisket i Sverige 2017*. Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 57 SM 1802
- HSR. (2014). *EN RAPPORT OM SPÖKREDSKAP - om att rensa vrak från förlorade fiskeredskap*. Stiftelsen Håll Sverige Rent.
- HSR & KIMO Baltic Sea. (2012). *Varför spökar det I Östersjön. En studie av förekomsten av spökredskap i Östersjön baserat på draggningar i Sydkustens och Gotlands fiskeområden sommaren 2012*. KIMO Baltic Sea och Håll Sverige Rent. 2012.

Jordbruksverket (2018). *Fiskehamnar, landningsplatser och auktionshallar – förbättrad infrastruktur*. jordbruksverket.se, 2018-07-07

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/stodihavsochfiskeriprogrammet/fiske/fiskehamnarländningsplatserochauktionshallarforbattradinfrastruktur.4.67a3fb0114e2212f0688cd1e.html>

[Tillgänglig 2018-08-08]

Kommittédirektiv (2017:60) *Minskade negativa miljöeffekter från plast*

Miljødirektoratet, (2018) *Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen. Prosjekt, MDIR – 1310. 31 Januari 2018*

Naturvårdsverket. (2006). *Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar*. rapport 5648. December, 2006.

Naturvårdsverket. (2016). *Avfall i Sverige 2014*. Producerad av Svenska MiljöEmissionsData (SMED) på uppdrag av Naturvårdsverket. Rapport 6727, juni 2016

Naturvårdsverket. (2017a). *Producentansvar*. Naturvårdsverket.se 2 oktober 2017, Sidansvarig: Malin Göransson

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Producentansvar/> [Tillgänglig 2018-07-03]

Naturvårdsverket. (2017b). *Produkter som omfattas*. Naturvårdsverket.se 3 november 2017, Sidansvarig: Fredrik Larsson

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/Produkter-som-omfattas/> [Tillgänglig 2018-07-05]

Naturvårdsverket. (2017c). *Samla in – andra än insamlingssystem och butiker*. Naturvårdsverket.se 3 november 2017, Sidansvarig: Fredrik Larsson

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/Samla-in-andra-an-insamlingssystemen/> [Tillgänglig 2018-07-05]

Naturvårdsverket. (2017d). *Lagar och regler om avfall*. Naturvårdsverket.se 13 december 2017, Sidansvarig: Helen Lindqvist.

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Lagar-och-regler-om-avfall/> [Tillgänglig 2018-08-10]

Naturvårdsverket. (2018a). *Producentansvar för elutrustning*. Naturvårdsverket.se 4 juni 2018, Sidansvarig: Fredrik Larsson

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/#konsumentelutrustning>

[Tillgänglig 2018-07-03]

Nofir. (u.å.a) *Recycling discarded equipment from fishing and fish farming*.

<https://nofir.no/> [Tillgänglig 2018-07-06]

Nofir. (u.å.b). *About Us*

<https://nofir.no/about-us/> [Tillgänglig 2018-07-06]

OECD. (2015). *Creating Incentives for Greener Products: A Policy Manual for Eastern Partnership Countries, OECD Green Growth Studies*. OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244542-en>

OECD. (2016). *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*. OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

Press, Marek. (2017). *Harbour Survey - Survey on Harbour Reception Facilities at selected Baltic Sea fishing harbours*. MARELITT Baltic project. Work package 4. Tallinn, juni 2017

Regeringen. (2017). *Uppdrag om nedskräpning*. Miljö och energidepartementet, M2017/01438/Ke. Regeringsbeslut 2017-06-01.

Returpack. (2018). *Hållbarhetsredovisning 2017*. Returpack svenska AB

https://pantamera.nu/wpcontent/uploads/2018/06/RP_Hallbarhetsredovisning_FINAL.pdf [Tillgänglig 2018-07-16]

Returpack. (u.å). *Vad kan pantas?*. pantamera.nu. Returpack svenska AB

<https://pantamera.nu/pantsystem/fakta/vad-kan-pantas/> [Tillgänglig 2018-07-19]

SLU. (2018). *Ändrat märkningssystem för reduktion av spökfiske i fritidsfiskeredskap*. SLU.2018 4.1-18

Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, 2018-05-21

Svensk Ensilageplast Retur. (u.å.a). *Branschorganisation och materialbolag*. Svepretur.se

<http://svepretur.se/om-svepretur/> [Tillgänglig 2018-07-05]

Svensk Ensilageplast Retur. (u.å.b). *Hitta din närmaste insamlingsplats* Svepretur.se

<http://svepretur.se/tjanster/insamlingsinfo/> [Tillgänglig 2018-07-05]

Svensk Ensilageplast Retur. (u.å.c). *Branschorganisation och materialbolag*. Svepretur.se

<http://svepretur.se/tjanster/> [Tillgänglig 2018-07-05]

Sveriges radio. (2017). *Nu begränsas hummerfisket – färre tinor får läggas i*. Ingela Hydén. P4 väst 2017-08-14.

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=125&artikel=6758402> [Tillgänglig 2018-08-08]

Tojo, Naoko. (2011). *Deposit Refund Systems in Sweden*. IIIIEE Reports; Vol. 2011:05. International Institute for Industrial Environmental Economics, Lunds universitet.

Tschernij, Vesa. (2016). *Bortappade fiskeredskap i svenska vatten 2015*. Simrishamn kommun: Marint centrum.

Ulmestrand, Mats, Lars-Ove, Loo. (2009). *Studie angående omfattningen av fritidsfiske efter hummer hösten 2007*. I: Fem studier av fritidsfiske 2002-2007. Finfo 2009:1

Utredningen om hållbara plastmaterial. (2018). *Delredovisning Nedskräpning och nedbrytning av plast i miljön*. Utredningen om hållbara plastmaterial (M 2017:06). Statens ofattliga utredningar. Stockholm mars 2018.

MUNTliga Källor

Ann-Marie Camper, Marint centrum Simrishamn, telefonintervju 2018-06-19

Fredrik Lindberg, Sveriges fiskares producentorganisation, personligt möte 2016-06-26

Stina Paulin, Transportstyrelsen, telefonintervju 2018-06-13

Sixten Söderberg, Fiskareföreningen Norden, personligt möte 2018-07-04



Havsmiljöinstitutet

Umeå universitet · Stockholms universitet
Göteborgs universitet · Linnéuniversitetet
Sveriges lantbruksuniversitet