



Kommittédirektiv

Ett producentansvar för textil

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på ett producentansvar för textil.

Syftet med producentansvaret är att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Syftet är också att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning med hjälp av tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat lämpligt sätt som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering och som följer avfallshierarkin och uppfyller relevanta krav i avfallsdirektivet (2008/98/EG), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2020.

Det ska bli enklare för hushåll att återvinna och återbruka

Många företag i textil- och modeindustrin arbetar i dag aktivt med att minska sin påverkan på miljö och klimat och behöver stöd på systemnivå för att

komma vidare. Textil är ett mycket användbart material och är i dag en förutsättning för såväl vissa varor som aktiviteter. Produktionen är dock resursintensiv med stor miljö- och klimatpåverkan i hela värdekedjan. Det går åt stora mängder vatten, kemikalier och energi vid produktionen av textil. Detta i sin tur ger utsläpp av farliga ämnen som kan spridas både lokalt och globalt och påverka miljön och människors hälsa. Produktionen genererar också utsläpp av växthusgaser. Genom forskning, utveckling och innovationer finns möjligheter att minska produktionens negativa miljö- och klimataspekter.

Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi är en förutsättning för att Sverige ska gå före och bli världens första fossilfria välfärdsland, bidra till generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och flera av målen inom Agenda 2030. Varierande ambitionsnivå mellan kommuner innebär att dagens hantering av textilavfall i Sverige inte följer avfallshierarkin i miljöbalken. Det behövs åtgärder för att nå högre upp i avfallshierarkin genom ökad återanvändning och bättre avfallshantering. Nästan allt textilavfall som läggs i restavfallet förbränns. Mer än hälften av detta textilavfall är hela produkter. Textil är en värdefull resurs som behöver tas om hand på ett bättre sätt än i dag. I andra hand bör textilen förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. För att textilier och textilavfall ska kunna hanteras enligt avfallshierarkin och tillgängliggöras som en värdefull resurs behöver textilier respektive textilavfall samlas in och hanteras separat.

Det behövs bättre förutsättningar att använda textil längre. Viktiga delar i detta är lång livslängd och möjlighet att använda produkten eller materialet under längre tid. I dagsläget är det till stor del ideella organisationer och kommersiella secondhand-aktörer som främjar återanvändningen. De spelar en viktig roll, inte minst för att främja att textil återanvänds i Sverige.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) finns krav på att medlemsstaterna ska uppmuntra återanvändning av produkter och inrätta system som främjar reparation och återanvändning. Dessa krav gäller bl.a. för textilier (artikel 9.1.d) samt krav på att vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av hög kvalitet och i detta syfte införa separat insamling av avfall för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11.1).

I avfallsdirektivet finns krav gällande producentansvarssystem som införs i medlemsstaterna (artikel 8 och 8a). I direktivet definieras system för utökat producentansvar med en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21). I avfallsdirektivet finns också ett antal minimikrav för producentansvar som ska gälla alla producentansvar som finns i medlemsstaterna. För sådana producentansvar som är inrättade före den 4 juli 2018 ska dessa krav vara genomförda senast den 5 januari 2023.

I dagsläget ansvarar kommunerna för insamling och behandling av hushållsavfall, inklusive textilavfall. Vissa kommuner har även system för separat insamling och sortering av textilavfall. Hushållsavfall får inte hanteras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Textilier som man lämnar ifrån sig med avsikt att de ska användas igen, är inte avfall. I dag har flera företag tagit egna initiativ för att samla in, återanvända och återvinna textil. Naturvårdsverket konstaterade dock i rapporten Förslag om hantering av textilier – redovisning av regeringsuppdrag (2016) att denna hantering sannolikt är olaglig.

För visst hushållsavfall har producentansvar införts, vilket innebär att det är producenterna som är ansvariga för att tillhandahålla ett insamlingssystem för avfallet och för att avfallet behandlas på ett miljömässigt sätt. Exempelvis finns producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning.

I januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna står det att ytterligare steg som gör det enklare för hushåll att återvinna och återbruka ska tas, bland annat genom att producentansvar för textilier införs. Möjliga framkomliga vägar för att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier ska prövas där branschen och ideella aktörer involveras.

Uppdraget att föreslå ett producentansvar för textil

Hur ska ett ändamålsenligt producentansvar för textil utformas?

Dagens hantering av textilier är sammantaget inte hållbar. För att kunna hantera avfallet från textilprodukter på ett mer hållbart sätt är en separat insamling av textilavfall en viktig förutsättning. Det finns också en stor potential att öka återanvändningen av textilier i Sverige. Det finns många

utredningar och rapporter om miljöproblemen av textil, vissa specifikt om producentansvar. Utredaren bör ta avstamp i det befintliga kunskapsunderlaget, inte minst Naturvårdsverkets rapport Förslag om hantering av textilier från 2016 om vad som framkommit i den textildialog som Naturvårdsverket hållit tillsammans med Kemikalieinspektionen.

För att införa ett producentansvar behövs en definition av vilka textilprodukter som ska omfattas av ett sådant ansvar och om några textilprodukter eventuellt ska undantas från producentansvaret. Vidare ska utredningen föreslå vilka som ska anses vara producenter. Olika ansvarsfördelning råder i dag för hushållsavfall respektive annat avfall från verksamheter. Utredningen ska inkludera alla dessa typer av avfall och föreslå för vilken textil ett producentansvar är lämpligt.

Stora mängder kemikalier används i dag i alla steg av textilproduktionen från råvara till färdig textilprodukt. En viktig förutsättning för ökad återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning är att säkerställa att farliga ämnen och i synnerhet särskilt farliga ämnen inte återcirkuleras i kretsloppet. Vissa grupper av textilier för särskilda behov och verksamheter innebär en större utmaning än andra när det gäller återanvändning. Det kan exempelvis handla om flamskyddsmedel i brandtextil eller äldre textilier tillverkade då kemikalielagstiftningen var mindre strikt. Hanteringen av dessa särskilt problematiska grupper av textil bör beaktas.

Ett producentansvar för textil kommer att påverka kommunernas verksamhet och ställa stora krav på producenterna. Därför ska utredaren samverka med kommunerna och med de företag som omfattas av förslag om producentansvaret.

Ett viktigt perspektiv för utredaren är konsumenternas. Om systemet för återvinning och återanvändning blir enkelt för konsumenterna kan det innebära en ökad insamling, återvinning och återanvändning. Konsumentinformation både kring textiliernas miljöpåverkan samt möjligheterna till återanvändning och återvinning är viktiga frågor att hantera. Erfarenheter och möjligheter från dagens frivilliga initiativ för att möjliggöra insamling i butik bör särskilt beaktas.

Avfallsdirektivet innehåller minimikrav på utformning av producentansvar och ett svenskt producentansvar för textil behöver därför utformas i enlighet med dessa krav. Detta innebär bl.a. krav på att fastställa avfallshanteringsmål

i linje med avfallshierarkin (artikel 8a.1 b). Det är viktigt att målen uppmunt-
rar till ökad återanvändning, och bidrar till miljö- och kostnadseffektiva
system. De som definieras som producenter och ansvarar för hanteringen
ska ha möjlighet att utforma insamling, återanvändning och återvinning på
ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att nå de mål som utredaren föreslår.
God service för insamling ska erbjudas i hela landet. Vidare ska det vara
tydligt hur måluppfyllelse ska beräknas. Ett problem som har uppmärk-
sammats är att helt nya textilier, t.ex. överskottslager och exemplar med
fabrikationsfel, direkt lämnas till förbränning. Eventuella mål och utform-
ning av producentansvaret bör styra bort från detta. Det är även viktigt att
utformningen inte försvårar arbetet mot en ökad livslängd för textilierna.

Den fysiska insamlingen behöver ske på ett sådant sätt att förutsättningarna
är goda för både återanvändning och materialåtervinning. Fukt och mögel
är inte bara viktigt att undvika för att möjliggöra återanvändning, utan kan
också leda till att textilfiber inte kan materialåtervinnas. Därför behöver
insamlingen utföras på ett sätt som säkerställer att textilen inte förstörs.

För att skapa goda förutsättningar för tillsyn och rapportering av uppgifter
kan producentansvaret utformas som ett system med tillståndspliktiga
insamlingssystem eller på annat sätt som befinns lämpligt och som säker-
ställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering.

Utredaren ska därför

- föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insam-
ling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning
med hjälp av tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat lämpligt
sätt som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering och
som följer avfallshierarkin och uppfyller relevanta krav i avfallsdirektivet
(2008/98/EG),
- inom ramen för framtagandet av förslag fastställa
 - vilken textil som ska inkluderas i ett producentansvar,
 - vilka som ska anses vara producenter,
 - ansvarsfördelning samt behov av eventuell samordning och sam-
verkan mellan producenter, kommuner och secondhand-aktörer
och ideella organisationer som bedriver secondhand-handel,
 - hur relevanta uppgifter för statistik ska samlas in,
 - hur prövning och tillsyn ska ske och finansieras,

- hur eventuella sanktioner i systemet ska utformas,
- mål för avfallshantering för textil och vid behov beräkningsmetoder för dessa,
- hur insamlingssystemen kan erbjuda god service för insamling i hela landet,
- hur behovet av information om insamlingssystemen och eventuella övriga informationsinsatser ska utformas och finansieras, och
- i utformningen beakta relevantt arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU, särskilt arbetet med att genomföra relevanta krav i avfallsdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) samt utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan den existerande andrahandsmarknaden för textil värnas?

Det finns i dag en betydande secondhand-marknad för framför allt kläder, många gånger med kopplingar till ideella organisationer. För att minska textilavfallet behöver secondhand-aktörernas och de ideella organisationer som bedriver secondhand-handel värnas i utformningen av ett producentansvar. Secondhand-aktörernas verksamheter ger miljövinster. De ideella organisationer som bedriver secondhand-handel ger även sociala vinster till samhället bl.a. genom att förtjänsten från butikerna går till sociala ändamål i Sverige och utomlands. Detta är viktiga aspekter som behöver värnas i utformningen av ett producentansvar.

Utredaren ska därför

- redovisa hur förslaget kan utformas för att värna den verksamhet för återanvändning av textilier som secondhand-handeln och särskilt den som bedrivs av ideella organisationer står för i dag.

Utmaningar med en växande e-handel av textil

En växande del av den svenska textilmarknaden omfattas av e-handeln. I e-handeln kan konsumenter beställa textil direkt från företag i andra länder, framförallt kläder.

E-handeln innebär en särskild utmaning eftersom det är svårt att inkludera e-handelsföretag utanför Sverige i ett nationellt producentansvar samtidigt

som det avfall som uppstår till följd av e-handeln kommer att omfattas av insamlingssystemen.

Förslaget om ett producentansvar måste därför utformas så att det säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer och en finansiering av producentansvaret, oavsett hur de distribuerar sina varor. Utredaren ska särskilt analysera om det förslag som finns kring hur e-handeln ska betala kemikalieskatten (dnr Fi2019/03580/S2) samt pågående arbete i utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01) kan beaktas.

Utredaren ska därför

- beskriva hur insamling och behandling av produkter inköpta via e-handel ska hanteras så att alla företag, inhemska och utländska, behandlas likvärdigt.

Ett system för insamling av textil?

Utredaren har i uppdrag att definiera vilket textilavfall som ska omfattas av ett producentansvar. I uppdraget ingår också att genomföra den del av avfallsdirektivet som kräver separat insamling av textilavfall. Därför är det nödvändigt att utredaren ger förslag på system för insamling av textilavfall som behövs för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet om utredningen gör bedömningen att inte allt textilavfall som omfattas av kravet i avfallsdirektivet bör ingå i producentansvaret.

Utredaren ska därför

- föreslå ett eventuellt system för insamling av textilavfall som inte ska omfattas av ett producentansvar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

För de viktigare åtgärder och förslag som läggs ska nyttoanalyser, inklusive miljönytta, och kostnadseffektivitetsanalyser tas fram.

Utredaren ska särskilt beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att behandla textil och textilavfall i enlighet med avfallshierarkin. Konsekvenser för hushåll, företag, kommuner och för både kommersiella och ideella organisationer som bedriver secondhand-verksamhet ska också särskilt beskrivas.

Behov av enkla och lätthanterliga system för producenterna, samt små företags förutsättningar, ska särskilt beaktas.

Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätten.

Utredaren ska redovisa en bedömning av förslagets effekter i enlighet med i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från textilbranschen, så väl tillverkare, importörer och handel, och kommersiella och ideella organisationer som bedriver secondhand-handel. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete, särskilt om producentansvar, som pågår inom Regeringskansliet, på myndigheter och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2020.

(Miljödepartementet)