



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-03-11

Ärendenummer:
NV-09605-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över SOU 2020:72 Ett producentansvar för textil (M2020/02005)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa en ny förordning om producentansvar för textil som ett steg på vägen att sluta cirkeln för den textila värdekedjan. Naturvårdsverkets föreslagna roll kopplat till producentansvaret bedöms motiverad och i stora drag väl utformad.

I yttrandet lämnas ett antal specifika ändringsförslag av utredningens författningsförslag. Därutöver framför Naturvårdsverket ett antal synpunkter som bör beaktas i den fortsatta beredningen för att ytterligare tydliggöra ett producentansvar och stärka dess miljönytta.

För vilka produkter gäller producentansvaret?

Det är rimligt att producentansvaret begränsas till vissa textilprodukter. Det motiverar samtidigt att förordningens rubrik ändras för att tydliggöra att producentansvaret gäller för *viss* textil. Textilprodukter kan omfattas även av andra producentansvar, t.ex. för förpackningar. Vilka bestämmelser som gäller för sådana produkter bör tydliggöras i förordningen.

Producenternas ansvar

Naturvårdsverket har ett antal synpunkter gällande vilka aktörer som bör ha producentansvar. Bl.a. bör inte uthyrning inkluderas i producentbegreppet. Däremot bör remake-aktörer ses som producenter. Producenternas ansvar bör förtydligas genom att det föreskrivs att ett insamlingssystem ska drivas av en producent eller producentansvarsorganisation. Det finns också skäl att i förordningen tydliggöra producenternas ansvar för förebyggande av textilavfall.

Tillståndspliktiga insamlingssystem och producenternas skyldigheter

Förordningen bör kompletteras med ett tydliggörande av att en enskild producers avgift ska täcka de kostnader som insamlingssystemet har för att uppfylla de krav som ställs på ett insamlingssystem med tillstånd. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt för en producent att

anmäla sig via ”internet”. Istället bör det i förordningen föreskrivas att uppgifter ska lämnas i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning.

Krav för att erhålla tillstånd för insamlingssystem

Naturvårdsverket har ett antal synpunkter gällande kraven för att erhålla tillstånd för insamlingssystem. Bl.a. föreslås ett tillägg om att den som driver insamlingssystem ska se till att det textilavfall som samlas in behandlas på hälso- och miljömässigt godtagbart sätt i enlighet med avfallshierarkin. Naturvårdsverket anser det också motiverat att tidsbegränsa tillstånden till tio år.

Mål för insamlingssystemen

Mot bakgrund av osäkerheten om mängden textil som i dag slängs i restavfallet eller går till energiåtervinning, tar Naturvårdsverket inte ställning till de specifika målnivåer för en minskning av denna mängd som föreslås för åren 2028, 2032 och 2038. Däremot tillstyrker Naturvårdsverket förslaget att från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som ett insamlingssystem med tillstånd samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

För att målen ska bli tydligare föreslår Naturvårdsverket att målformuleringen justeras och uttryckligen relaterar till hur mycket textilavfall som slängs i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Måluppföljningen bygger på plockanalyser och en nollmätning. Naturvårdsverket bedömer att det kan krävas en längre förberedelsetid för en första plockanalys, varför målens jämförelseår 2022 kan behöva ändras.

Information

Naturvårdsverket anser att informationen till verksamheter bör öka bl.a. vad gäller textilens miljöpåverkan och möjligheten att materialåtervinna. Naturvårdsverket ser också behov av att tydliggöra för hushåll och andra innehavare av textilavfall vilket avfall som omfattas av utsorteringskravet och producentansvaret.

Rapporteringskrav

För att förbättra möjligheter till kontroll och tillsyn föreslår Naturvårdsverket att producenterna själva bör rapportera in mängden textil de släppt ut på marknaden till Naturvårdsverket årligen. Det kan också finnas skäl att komplettera de föreslagna lämplighetskraven med ett krav på att insamlingssystemen även i övrigt ska drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Distanshandel

För att förbättra möjligheten till tillsyn av distansförsäljare, som annars är mycket svåra att ha kontroll över, bör det övervägas om krav ska ställas på förmedlare att anmäla sig till Naturvårdsverket.

Sanktioner och tillsyn

Sanktionsbestämmelserna bör enligt Naturvårdsverket så långt som möjligt överensstämma med regleringen av övriga producentansvar. Insamling av textilavfall utan tillstånd eller föregående anmälan bör anses utgöra otillåten miljöverksamhet på motsvarande sätt som vid insamling av elavfall. Det är motiverat att straffbelägga insamling som inte sker i enlighet med de krav som ställs. Förslaget till miljöstraffavgift kopplad till sådana överträdelser avstyrks därför. Även i situationer där en textilproducent underlåtit att anmäla

sig eller ansluta sig till ett insamlingssystem kan miljösanktionsavgift ses som ett mindre lämpligt verktyg. Istället bör tillsynsåtgärder, såsom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite, användas för att åstadkomma rättelse.

Bemyndigande

Naturvårdsverket anser att bemyndigandet som föreslås behöver utökas så att Naturvårdsverket ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om registrerings- och rapporteringsskyldigheten.

Ikraftträdande

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna övergångsbestämmelserna behöver ses över, eftersom de inte överensstämmer med hur systemet är tänkt att stegvis startas, bl.a. avseende ansökan och prövning av tillstånd.

Kompletterande åtgärder som bör övervägas

Det är väsentligt att kompletterande åtgärder fortsatt utreds eftersom det producentansvar som föreslagits inte hanterar hela den textila värdekedjan. För att miljönyttan ska realiseras fullt ut är en framtida breddning av producentansvaret önskvärd, bl.a. för att täcka in förebyggande åtgärder.

Konsekvenser

I utredningens konsekvensanalys saknas en kostnadsuppskattning och finansieringsförslag för ett antal uppgifter som föreslås för Naturvårdsverket. Det gäller främst utveckling, drift och förvaltning av en digital lösning för uppgiftslämnande. Utredningens samlade redovisning av de kostnader som förslaget medför för Naturvårdsverket är därmed påtagligt underskattade.

Ställningstagande och skäl

Numreringen av nedanstående rubriker följer betänkandets kapitelindelning.

10.2 En ny förordning om producentansvar för textil

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa en ny förordning om producentansvar för textil (nedan kallad textilförordningen). Ett producentansvar utgör ett steg på vägen att sluta cirkeln för den textila värdekedjan. För att miljönyttan ska realiseras fullt ut, är det insatser och beteendeförändringar i produktionsledet som är av yttersta vikt varför en breddning av producentansvaret att täcka in hela värdekedjan hade varit önskvärd. Om det långsiktiga målet, genom arbete på EU-nivå, är att bredda producentansvaret att även inkludera mer förebyggande delar och utformningskrav är det viktigt att lagstiftningen redan idag struktureras för att tillåta en sådan breddning framöver.

Även om Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att införa en ny förordning, ser myndigheten skäl att föreslå ett antal ändringar av utredningens förslag till förordning och förändringar i miljöbalken respektive förordningen om miljösanktionsavgifter. Dessa förslag till ändringar redovisas i tabellen nedan och kommenteras i efterföljande avsnitt i yttrandet.

I vänstra spalten redovisas utredningens förslag inklusive kursiveringar i förhållande till nuvarande lydelse. I högra spalten redovisas Naturvårdsverkets förslag i förhållande till utredningens förslag. Tillägg markeras med understrykning; borttagande markeras med överstrykning.

<i>Utredningens föreslagna lydelse</i>	<i>Naturvårdsverkets föreslagna lydelse</i>
Förslag till lag om ändring i miljöbalken	Förslag till lag om ändring i miljöbalken
15 kap. 9 §	15 kap. 9 §
Med producent avses i detta kapitel den som	Med producent avses i detta kapitel den som
1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige, <i>förmedlar</i> eller överlåter en vara eller en förpackning, eller	1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige, förmedlar eller överlåter en vara eller en förpackning, eller
2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.	2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.
29 kap 9 §	29 kap. 9 §
Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet ...	Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet
<i>16. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden, eller</i>	16. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden, eller
<i>17. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte om-fattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden.</i>	17. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte om-fattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden.
Förslag till förordning om producentansvar för textil	Förslag till förordning om producentansvar för <u>viss</u> textil
7 § Med producent avses i denna förordning den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil samt, den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till svenska slutanvändare säljer textil.	7 § Med producent avses i denna förordning den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar säljer, hyr ut eller importerar eller <u>till Sverige för in</u> och på den svenska marknaden släpper ut textil samt, den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till svenska slutanvändare säljer textil.
Med producent avses även en avfallsinnehavare som lämnar textil som inte släppts ut på marknaden direkt till ett insamlingssystem.	Med producent avses även en avfallsinnehavare som lämnar textil som inte släppts ut på marknaden direkt till ett insamlingssystem.

<p>En remake-aktör utgör inte en producent.</p>	<p>En remake-aktör utgör inte en producent.</p>
<p>8 § I denna förordning avses med /// 4. remake-aktör: den som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden, ///</p>	<p>8 § I denna förordning avses med /// 4. remake-aktör: den som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden <u>och som blivit avfall</u>, ///</p>
<p>14 § Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en anmälan enligt 13 § via internet. En sådan anmälan ska kunna göras på svenska eller engelska.</p>	<p>14 § Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en anmälan enligt 13 § via internet. <u>De uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt 13 §, 36 §, 54 § och 56–58 §§ ska lämnas i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning.</u> En sådan anmälan ska kunna göras på svenska eller engelska.</p>
<p>15 § Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige får endast förmedla sådan försäljning från producenter som i enlighet med 12 § sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.</p>	<p>15 § Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige får endast förmedla sådan försäljning från producenter som <u>uppfyller de skyldigheter som en producent har enligt 12 och 13 §§ i enlighet med 12 § sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.</u></p>
<p>18 § För att insamlingssystemet ska anses lämpligt ska /// 4. textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in hämtas gratis vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver insamlingssystemet har kommit överens om, 5. insamlingen bedrivs på ett sätt som främjar förberedelse för</p>	<p>18 § För att insamlingssystemet ska anses lämpligt ska /// 4. textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in hämtas <u>gratis-avgiftsfritt av den som driver insamlingssystemet</u> vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver insamlingssystemet har kommit överens om. 5. insamlingen bedrivs på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och</p>

<p>återanvändning och materialutnyttjande,</p> <p>///</p>	<p><u>materialutnyttjande</u> <u>materialåtervinning,</u></p> <p>///</p> <p><u>x. den som driver systemet ansvara för att det textilavfall som samlas in genomgår fullständig behandling i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken</u></p> <p><u>x. den som driver systemet betala kostnaderna för all hantering av det textilavfall som samlas in,</u></p> <p><u>x. systemet i övrigt drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.</u></p>
<p>21 § Avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige.</p> <p>Det ska finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att textil som systemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand inte når slutanvändare i Sverige.</p>	<p>21 § Avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige <u>och täcka de kostnader som systemet har för att uppfylla de krav som ställs på ett insamlingsystem med tillstånd enligt denna förordning.</u></p> <p>Det ska finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att textil som systemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand inte når slutanvändare i Sverige.</p>
<p>22 § När det är möjligt ska producenternas avgift anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingsystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall.</p> <p>När avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.</p>	<p>22 § När det är möjligt ska producenternas avgift <u>Producenternas avgift ska anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingsystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall.</u></p> <p>När avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.</p>
	<p><u>22 a § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur producenternas avgift enligt 22 § ska beräknas.</u></p>
<p>41 § Den som driver ett insamlingsystem som enligt 16 § andra stycket inte kräver tillstånd ska behandla och hantera textilavfallet på ett sätt som främjar förberedelse för</p>	<p>41 § Den som driver ett insamlingsystem som enligt 16 § andra stycket inte kräver tillstånd ska behandla och hantera textilavfallet på ett sätt som främjar förberedelse för</p>

återanvändning och materialåtervinning.	återanvändning och materialåtervinning.
<p>43 § År 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent jämfört med år 2022.</p> <p>44 § År 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent jämfört med år 2022.</p> <p>45 § År 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022.</p>	<p>43 § År 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent jämfört med år 2022.</p> <p>44 § År 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent jämfört med år 2022.</p> <p>45 § År 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022.</p> <p>43 § <u>I fråga om mängden textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentralerna ska det genomsnitt som beräknas enligt 42 § tredje stycket ha minskat med</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>minst 70 procent 2028 jämfört med 2022</u> 2. <u>minst 80 procent 2032 jämfört med 2022</u> 3. <u>minst 90 procent 2036 jämfört med 2022</u>
<p>54 § Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. om organisationsnummer eller, om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning för de producenter för vilka insamlingssystemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand om textil-avfall och vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret, 2. om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under det närmast föregående kalenderåret, och 3. om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har 	<p>54 § Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. om organisationsnummer eller, om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning för de producenter för vilka insamlingssystemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand om textil-avfall och vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret, 2. om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under det närmast föregående kalenderåret, och 3. om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret <u>av insamlingssystemet</u> har

<p>a) samlats in i Sverige, b) samlats in i respektive kommun, c) samlats in skiljt från övrigt textilavfall i enlighet med 18 § 8, d) behandlats i Sverige, e) behandlats i ett annat land inom EES, och f) behandlats i ett land utanför EES.</p>	<p>a) samlats in i Sverige, b) samlats in i respektive kommun, c) samlats in skiljt från övrigt textilavfall i enlighet med 18 § 8, d) behandlats i Sverige, e) behandlats i ett annat land inom EES, och f) behandlats i ett land utanför EES.</p>
	<p><u>x § En producent ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om vikten av den textil producenten satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret</u></p>
<p>58 § Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 5 inte kräver tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har</p> <p>///</p>	<p>58 § Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 5 inte kräver tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall <u>som av insamlingssystemet</u> under det närmast föregående kalenderåret har</p> <p>///</p>
	<p><u>Statistik</u></p>
	<p><u>59 a § Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt denna förordning får användas av Naturvårdsverket för framställande av statistik.</u></p>

<p>Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter</p>	<p>Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter</p>
<p>11 kap.</p>	<p>11 kap.</p>
<p>23 § <i>För en överträdelse av 16 § första stycket eller 36 §§ första stycket förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil ge-nom att driva ett insamlingssystem utan tillstånd eller föregående anmälan ska en miljö sanktionsavgift betalas med 50 000 kronor.</i></p>	<p>23 § För en överträdelse av 16 § första stycket eller 36 §§ första stycket förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil ge-nom att driva ett insamlingssystem utan tillstånd eller föregående an-mälan ska en miljö sanktionsavgift betalas med 50 000 kronor.</p>

10.3 För vilka produkter gäller producentansvaret?

Utredningen föreslår att producentansvaret ska gälla för textil, där textil definieras som varor hänförliga till ett antal KN-nummer enligt rådets förordning (EEG) 2658/87.

Naturvårdsverket ser skäl till att producentansvaret tydligt begränsas genom att ange vilka produkter som avses med textil. Genom en sådan reglering undviks också dubbla producentansvar för samma material/textil. Det motiverar dock att det i förordningens rubrik tydliggörs att producentansvaret gäller för *viss* textil.

Nomenklaturen enligt förordning (EEG) 2658/87 uppdateras årligen, vilket behöver beaktas. Det är dock möjligt att uppdateringar av textilförordningen kan begränsas till de uppdateringar av EU-förordningen som innebär att nomenklaturen rörande textil förändras.

Textilprodukter kan, beroende på innehåll och utformning, omfattas även av producentansvaren för förpackningar, elutrustning och batterier. Förhållandet mellan dessa producentansvar och vilka bestämmelser som ska gälla för sådana produkter behöver klargöras i förordningen. Naturvårdsverket föreslår därför att en bestämmelse om detta införs.

10.4 Vilken aktör har producentansvar?

Den producentdefinition som föreslås innebär att den som tillverkar, importerar, säljer eller hyr ut textil och dessutom den som släpper ut textilen på den svenska marknaden är producent. När utsläppande på marknaden är ett kriterium saknas i princip skäl att ange andra aktörer än tillverkare och importörer, eftersom det är dessa som genom att sälja, hyra ut eller på annat sätt tillhandahålla tillverkade eller importerade produkter släpper ut på marknaden. Den som säljer eller hyr ut produkter som den låtit ett annat företag tillverka för deras räkning är att se som tillverkare. Den som säljer eller hyr ut något som i föregående led köpts från en importör eller tillverkare är inte producent. Behovet av att i definitionen inkludera den som säljer eller hyr kan därför ifrågasättas.

Att inkludera uthyrning i producentbegreppet skulle kunna ifrågasättas även utifrån producentdefinitionen i miljöbalken, som innefattar den som tillverkar, till Sverige för in eller överlåter en vara. Att överlåta något förstås som regel som att överföra äganderätten till något, vilket inte är fallet vid uthyrning. En vara kan däremot släppas ut på marknaden genom uthyrning. Ett huvudsyfte med utökat producentansvar får anses vara att den som släpper ut produkter på marknaden ska ha ett ansvar för att se till att de tas om hand när de blir avfall. Det är också något som framgår vid en jämförelse med artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet. Men enligt Naturvårdsverkets uppfattning är uthyraren inte producent i egenskap av uthyrare, utan i egenskap av tillverkare eller importör som släpper ut på marknaden genom att hyra ut.

Beträffande producentdefinitionen behöver i 7 § första stycket begreppet "import" på lämpligt sätt ersättas med "för in till Sverige" för att inkludera införsel till Sverige från ett annat land inom EU. Import används som regel i betydelsen att föra in varor från länder utanför EU.

Enligt 7 § andra stycket avses med producent även en avfallsinnehavare som lämnar textil som inte släppts ut på marknaden direkt till ett insamlingssystem. Det får som regel antas vara fråga om tillverkare eller importörer som behöver

göra sig av med sådant som de har på lager och inte kan sälja. Eftersom det då inträder ett producentansvar för textil som inte släppts ut på marknaden, kommer dessa producenter inte att omfattas av kravet på anmälan till Naturvårdsverket enligt 13 §. Frågan är om det är avsikten. Det kan också ifrågasättas om de omfattas av 12 § och kravet på att vara ansluten till ett insamlingssystem, eftersom det där föreskrivs att producenten ska se till att ett insamlingssystem tar hand om textilen när den blir avfall medan producentansvaret enligt 7 § andra stycket bygger på ett innehav av något som redan är avfall. Dessa producenter berörs inte heller av 12 § 2, gällande omhändertagande av historiskt avfall, eftersom även detta grundas på ett ansvar för textil som släppts ut på marknaden. Skulle dessa producenter ändå anses omfattade av kravet på att vara ansluten till ett insamlingssystem kan konstateras att det inte går att ålägga dem någon producentavgift eftersom beräkningen av avgiften enligt 21 § bygger på mängden textil som producenten släppt ut på marknaden.

Ett producentansvar enligt 7 § andra stycket kan, som ovan nämnts, inte antas träffa några andra aktörer än tillverkare och importörer. Det är svårt att se hur andra aktörer, som distributörer, skulle kunna ha lager av textil som inte i släppts ut på marknaden, eftersom distributören måste ha köpt textilen från en tillverkare eller importör som därigenom släppt ut på marknaden. Tillverkare och importörer har redan ett producentansvar enligt 7 § första stycket för textil som de släpper ut på marknaden. Naturvårdsverket anser dock att det finns skäl att ifrågasätta på vilka grunder dessa aktörer kan åläggas skyldigheter som producenter för produkter de inte släpper ut på marknaden. De krav som uppställs enligt artikel 8a avfallsdirektivet är visserligen minimikrav, men dessa krav innebär för producenternas del skyldigheter kopplade till de produkter de släppt ut på marknaden.

Enligt 7 § tredje stycket undantas remake-aktörer från producentansvar. Naturvårdsverket anser dock att remake-aktörer bör ses som producenter, i fråga om den textil de släpper ut på den svenska marknaden efter remake, och inte ska undantas från producentdefinitionen. Det kan inte heller ses som en lämplig lösning att helt undanta remake-aktörer från producentansvar. Vår bedömning är till att börja med att det skulle kunna anses gå emot artikel 8a.1.d i avfallsdirektivet om likabehandling av producenter. Dessutom vore det inkonsekvent, i förhållande till de krav som ställs inom ramen för andra producentansvar, att just för textil undanta vissa producenter från ansvar p.g.a. att de tillverkar produkter av återvunnet material. Motsvarande borde då gälla i fråga om t.ex. batterier och elutrustning, vilket inte är fallet i nuläget. En möjlig lösning skulle kunna vara att remake-aktörer, såsom producenter, istället gynnas genom lägre producentavgifter, utifrån ett sådant system med differentierade avgifter som enligt artikel 8a.4.b ska tillämpas när det är möjligt.

Andra definitioner

När det gäller definitionen av *etablerad i Sverige* är den hämtad från e-handelsdirektivet (se s. 298). Det är möjligt att den definitionen är lämpad att användas här. Den avviker dock från den definition som används i WEEE-förordningen och i de författningsförslag som lämnas i regeringens promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet. Det är svårt att se varför definitionen av detta begrepp skulle behöva skilja sig åt mellan de olika förordningarna. Även övriga producentansvar omfattar företag som säljer på

distans till slutanvändare i Sverige. Naturvårdsverket vill främst framföra att begrepp av det här slaget så långt som möjligt ges samma innebörd framförallt i de olika producentansvarsförordningarna.

Även definitionerna av utsläppande på marknaden och tillhandahållande på marknaden är begrepp som bör definieras på samma sätt i de olika producentansvarsförordningarna. Detta är något som kan behöva ses över om det nu tillkommer ytterligare producentansvar där detta begrepp används, i enlighet med förslagen i regeringens promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet.

För att förtydliga att en remake-aktör hanterar textilier när de blivit avfall, föreslår Naturvårdsverket att ett tillägg om detta görs i 8 § 4 i textilförordningen.

När det gäller den definitionen gör Naturvårdsverket också iakttagelsen att det framstår som omöjligt för en remake-aktör eller för en tillsynsmyndighet att kunna bedöma om den textil som samlas in och används för remake härrör från textil som släppts ut på den svenska marknaden.

I förslaget till textilförordning regleras ansvaret för förmedlare av distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige, men de ska inte ses som producenter. I betänkandet föreslås samtidigt att definitionen av producent i 15 kap. 9 § miljöbalken utökas till att omfatta även förmedlare. Detta motiveras med att de skulle kunna anses utgöra del av försäljningskedjan och att det därför bör vara möjligt att för regeringen att reglera förmedlares skyldigheter med stöd av bemyndiganden i 15 kap. 15 § miljöbalken. Naturvårdsverket ifrågasätter detta förslag, främst eftersom en förmedlare inte är den som tillhandahåller en produkt, utan endast just förmedlar ett tillhandahållande åt en annan aktör. En förmedlare kan inte heller anses omfattad av uppräknningen av aktörer som enligt artikel 8.1 avfallsdirektivet ska ses som producent (produktens producent). Det kan däremot finnas skäl att i övrigt se över definitionen i 15 kap. 9 § miljöbalken, för att anpassa den till artikel 8 i avfallsdirektivet, vilket också är något som föreslås i regeringens promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet.

Producentrepresentant

Producenter som inte är etablerade i Sverige föreslås ha möjlighet att utse en producentrepresentant, som ska fullgöra de skyldigheter som en producent har att t.ex. anmäla sig till Naturvårdsverket. Producentrepresentanten ska informera om vilken producent den företräder. Det saknas dock bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas om den som är producentrepresentant. Bestämmelserna behöver förtydligas i detta avseende.

Det bör övervägas om begreppet producentrepresentant ska ersättas med *ombud*. I förordningen om producentansvar för elutrustning används både producentrepresentant och ombud. Begreppet producentrepresentant används för det ombud som en producent etablerad utanför Sverige är skyldig att utse i Sverige. Däremot används begreppet ombud när det handlar om den representant som en producent etablerad i Sverige ska utse i ett land den säger till, eftersom vi från Sveriges sida inte vet vilket begrepp som används för sådana ombud i det landet. I art 8a.5 i avfallsdirektivet används dock begreppet behörigt ombud, vilket är vad som skulle kunna användas genomgående. Det kan noteras att detta är vad som i regeringens promemoria om genomförande av

engångsplastdirektivet föreslås ska användas. Naturvårdsverkets övergripande synpunkt är att det i de olika regelverken för producentansvar så långt som möjligt bör användas samma begrepp och att de bör ges samma innebörd.

10.5 Producenternas ansvar

För att stärka incitamentsstrukturen för producenterna är det viktigt att ett insamlingssystem agerar på uppdrag av producentkollektivet. Ansvaret för att driva avfallshanteringen högre upp i hierarkin behöver tydligt ligga hos producentkollektivet och det är viktigt med en tydlig länk mellan producenterna, insamlingssystemet och hanteringen av insamlad textil och textilavfall.

Det föreslås i 12 § i textilförordningen att producenter ska se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om producentens textil när den blir avfall. Att det uppdras åt ett insamlingssystem att fullgöra producenternas skyldigheter i vissa delar behöver i sig inte innebära att producenternas ansvar blir mindre. Det är också, enligt Naturvårdsverkets bedömning, önskvärt att system för utökad producentansvar inrättas på ett sätt som möjliggör effektiv kontroll och tillsyn. Om ansvaret för avfallshanteringen ligger på de enskilda producenterna måste tillsynsmyndigheterna vända sig till var och en av de ansvariga producenterna vid exempelvis brister i insamlingen av avfallet. Att en juridisk person åläggs ansvar för att fullgöra vissa av producentenskyldigheterna får därför ses som en lämplig lösning.

Naturvårdsverket anser dock att producenternas ansvar bör förtydligas och lyftas fram genom att det föreskrivs att ett insamlingssystem ska drivas av en producent eller producentansvarsorganisation. Detta skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning bättre överensstämma med bestämmelserna i artikel 8 och 8 a i avfallsdirektivet. Det kan också noteras att en sådan anpassning till bestämmelserna i avfallsdirektivet föreslås i regeringens promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet, så som t.ex. införandet av en definition av begreppet producentansvarsorganisation i 15 kap. miljöbalken och krav på att insamlingssystem ska drivas av en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket anser att det är av stor betydelse att bestämmelserna inom de olika producentansvaren så långt som möjligt överensstämmer med varandra i fråga om exempelvis krav på anslutning till producentansvarsorganisationer och tillhandahållandet av insamlingssystem.

Enligt artikel 8 i avfallsdirektivet får medlemsstaterna införa utökad producentansvar för att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall. Även förebyggande av avfall är således tänkt att inkluderas i producenters ansvar. Vid införande av producentansvar endast på nationell nivå, som här är fallet, begränsas möjligheten att införa krav på t.ex. utformning av producenter av bl.a. rätten till fri rörlighet för varor inom EU. Den förordning som nu föreslås reglerar dock i mycket liten omfattning avfallsförebyggande åtgärder. Det finns ett krav på insamlingssystemen att informera hushåll och andra avfallsproducenter om hur de kan bidra till att förebygga att textilavfall uppstår. Det skulle kunna övervägas om producenternas ansvar för förebyggande av textilavfall kan göras tydligare i den föreslagna förordningen, exempelvis genom krav på samverkan med second hand-aktörer redan i skedet innan textil blivit avfall. I detta sammanhang kan vara värt att notera det förslag till utökad bemyndigande i 15 kap. 13 § miljöbalken, att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter bl.a. i

fråga om förebyggande åtgärder, som lämnas i regeringen promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet.

Förmedlares ansvar

Distansförsäljning av produkter som omfattas av producentansvar är något som ut tillsynspunkt är komplicerat och resurskrävande. Naturvårdsverket ser positivt på förslaget till reglering av förmedlare. Det kan visa sig få stor betydelse för möjligheten att fånga upp de företag utanför Sverige som säljer produkter till svenska slutanvändare, beroende på hur många förmedlare som faktiskt är etablerade i Sverige. Motsvarande reglering skulle kunna införas även inom ramen för övriga producentansvar om det bedöms som en effektiv åtgärd.

10.6 Tillståndspliktiga insamlingssystem och producenternas skyldigheter

Producentavgift

Enligt vad som föreslås i 21 § ska producenternas avgift till insamlingssystemet beräknas utifrån den mängd textil som den enskilde producenten släppt ut på marknaden i Sverige. Här bör *satt på marknaden* ersättas med *släppt ut på marknaden*, eftersom det är det begrepp som definierats. Enligt 22 § ska, när det är möjligt, avgiften anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall. Det är endast i dessa bestämmelser producenternas kostnadsansvar regleras.

Enligt artikel 8a avfallsdirektivet ska säkerställas att producenten täcker kostnaderna för

- separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål samt kostnader som krävs för att uppfylla andra mål enligt punkt 1 b, med beaktande av intäkterna från återanvändning, från försäljning av returråvaror från dess produkter och från outtagna depositionsavgifter,
- tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare i enlighet med punkt 2,
- insamling och rapportering av uppgifter i enlighet med punkt 1 c.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning behöver förordningen kompletteras så att producenternas kostnadsansvar tydliggörs enligt ovan. Det skulle kunna göras genom ett tillägg i 21 § så att det anges att avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige *och ska täcka de kostnader som insamlingssystemet har för att uppfylla de krav som ställs på ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen.*

Naturvårdsverket välkomnar att det i den föreslagna 22 § ges möjlighet för insamlingssystemet att ta ut differentierade avgifter för textil. Eftersom det föreslagna producentansvaret i princip begränsats till insamling av textilavfall och avfallshantering och inte ställer några tydliga krav på producenterna att genomföra förebyggande åtgärder, finns dock en risk att fokus endast blir på att effektivisera avfallshanteringen på bekostnad av mer förebyggande arbete. Det borde enligt Naturvårdsverket övervägas om differentiering av producentavgiften, utifrån bl.a. materialåtervinningsbarheten hos olika typer av

textil, bör vara ett krav. Ett sådant krav och en differentiering av producentavgifterna på denna basis borde inte behöva ses som ett handelshinder.

Vidare kan övervägas om remake-aktörer helt eller delvis bör befrias från producentavgift istället för att helt undantas från producentansvar (se ovan 10.4).

Utifrån vad som anges i artikel 8a avfallsdirektivet i fråga om differentiering av avgifter, bör det fastställas centralt hur producentavgifterna ska beräknas och differentieras. Detta framförallt för att undvika att avgifter används på ett sätt som missgynnar vissa aktörer. Avgifterna ska sättas på ett sätt som överensstämmer med kraven i artikel 8a WFD ifråga om bl.a. likabehandling.

Bemyndigande för att föreskriva om skyldigheter för producenter

Bemyndigandet i 15 kap. 12 § miljöbalken för att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter kan behöva ses över och utökas för att kunna föreskriva om samtliga de skyldigheter för producenter som följer av artikel 8a i avfallsdirektivet, som t.ex. kostnadsansvaret. Detta är också något som föreslås i regeringens promemoria om genomförande av engångsplastdirektivet.

Anmälan och rapportering till Naturvårdsverket

Enligt den föreslagna 14 § ska Naturvårdsverket se till att det är möjligt för en producent att anmäla sig till Naturvårdsverket (enligt 13 §) *via internet*. Bestämmelsen tycks hämtad från elutrustningsförordningen, där motsvarande bestämmelse finns. Bestämmelsen i elutrustningsförordningen syftar dock till att genomföra ett specifikt krav i WEEE-direktivet (art 16.2). Naturvårdsverket ser inte skäl att införa motsvarande formulering i den föreslagna textilförordningen.

Istället bör i förordningen föreskrivas att uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt 13 §, 36 §, 54 § och 56–58 §§ ska *lämnas i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning*. Den digitala lösning som avses är den som hålls av Naturvårdsverket för uppgiftslämnande för producenter och andra aktörer som omfattas av system för utökat producentansvar. Detta behöver annars regleras särskilt genom myndighetsföreskrifter. Det är möjligt att bemyndigandet i 62 § att meddela verkställighetsföreskrifter innefattar en sådan möjlighet. Naturvårdsverket bedömer det dock som mer lämpligt att ett krav på digitalt uppgiftslämnande införs på förordningsnivå.

När det gäller kravet i 14 § andra stycket, att en anmälan ska kunna göras på svenska eller engelska ifrågasätter Naturvårdsverket behovet av och möjligen även lämpligheten i en sådan bestämmelse. Enligt språklagen är svenska det språk som ska tillämpas hos myndigheterna. Förvaltningsrättsligt sett är Naturvårdsverket skyldiga att bistå med tolkning och översättning vid behov. Det kan inte anses föreligga någon skyldighet enligt gemenskapslagstiftningen att möjliggöra uppgiftslämnande på engelska på det sätt som föreslås. Förutom de kostnader det innebär att anpassa producentansvarsregistret för att möjliggöra uppgiftslämnande även på engelska kan behöva utredas vilka andra konsekvenser det kan tänkas få att uppgifter på annat språk lämnas i registret. Även vid lämnande av uppgifter inom övriga producentansvar och vid lämnande av uppgifter till t.ex. det avfallsregister som hålls av Naturvårdsverket berörs aktörer utanför Sverige. I dessa övriga regelverk har dock inte införts någon särskild skyldighet att möjliggöra uppgiftslämnande på engelska. Mot denna bakgrund avstyrker Naturvårdsverket den föreslagna bestämmelsen.

10.7 Krav för att erhålla tillstånd för insamlingssystem

Det anges i 18 § att insamlingssystemen ska ta emot och samla in textilavfall. Naturvårdsverket förstår detta som att systemen inte tillåts samla in endast vissa typer av textilavfall utan ska tillhandahålla insamling av alla slags textilavfall. Det är i så fall ett förslag som tillstyrks av Naturvårdsverket.

Det textilavfall från hushåll som samlas in av kommuner ska utan kostnad hämtas av den som driver ett insamlingssystem vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en annan plats som kommunen och den som driver insamlingssystemet kommer överens om. För att förtydliga att det är de som driver insamlingssystemet som ska stå för denna hämtning, föreslår Naturvårdsverket ett tillägg om detta i 18 § 4.

Begreppet materialutnyttjande ersattes vid revideringen av avfallsförordningen 2020 av materialåtervinning. Naturvårdsverket föreslår därför att byta ut materialutnyttjande mot materialåtervinning i 18 § 5.

För att förtydliga producenternas och insamlingssystemens ansvar för en lämplig behandling av textilavfall som samlas in behöver, enligt Naturvårdsverkets bedömning, läggas till en punkt i 18 § om att den som driver systemet ska se till att det textilavfall som samlas in behandlas på hälso- och miljömässigt godtagbart sätt i enlighet med avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken. I det ansvaret ligger också att systemet ska betala kostnaderna för hanteringen av det insamlade avfallet. Dessa kostnader får sedan i sin tur fördelas på de producenter som omfattas av systemet.

Naturvårdsverket anser vidare att 18 § bör kompletteras med ett krav på att insamlingssystemen, utöver de särskilda krav som ställs på insamling och behandling av avfall, även *i övrigt ska drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt*. Det tydliggör möjligheten att ställa krav utifrån bl.a. 2 kap. miljöbalken och kan ge stöd för exempelvis ett sådant krav på rapportering om koldioxidutsläpp från transporter, som föreslås i 54 §. Se 10.11.

Naturvårdsverket anser det motiverat att tidsbegränsa tillstånden, på samma sätt som för systemen för elavfall. Tillståndstiden bör anpassas till verksamhetsutövarens behov av möjlighet att göra långsiktiga investeringar. Hänsyn bör även tas till att nya ansökningar om tillstånd är tidskrävande för prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare och förenat med kostnader. Dessa omständigheter bör vägas mot behovet av omprövning med hänsyn till den tekniska utvecklingen, politiska avväganden, ny lagstiftning och ökade kunskaper. En tillståndstid på tio år, så som för insamlingssystemen för elavfall, bör dock utifrån dessa kriterier ses som lämplig.

I den föreslagna 23 § ställs krav på att insamlingssystem på marknaden ska fördela kostnaderna för hanteringen av insamlat textilavfall mellan systemen. Naturvårdsverket anser att även intäkter från insamlat textilavfall bör fördelas mellan systemen för att undvika en snedfördelning av kostnaderna och undvika s.k. cherrypicking.

10.8 Viss insamling av textilavfall utan tillstånd

Som förslagen får förstås, är det endast insamlingssystem som bedrivs utan tillstånd enligt 16 § andra stycket 5 som också har ett ansvar för att se till att avfallet behandlas. Det bör läggas till i 40 § att den som driver ett sådant system

ska *ansvara för att det insamlade avfallet genomgår lämplig behandling enligt 15 kap 10 § miljöbalken.*

I 41 § bör däremot ordet *behandla* strykas. Det är inte insamlingssystemet som behandlar. Däremot ska det se till att avfallet genomgår lämplig behandling, såvida det inte föreskrivs att insamlat avfall ska lämnas till ett insamlingssystem med tillstånd. Insamling och behandling behöver särskiljas. Exempelvis kan en remake-aktör samla in textilavfall inom ramen för sitt insamlingssystem för att därefter behandla det, inom ramen för sin remake-verksamhet.

10.9 Mål för insamlingssystemen

Utredningen föreslår för åren 2028, 2032 och 2038 mål om procentuell minskning jämfört med år 2022 av mängden textil som slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Mot bakgrund av den osäkerhet som i dag råder gällande mängden textil som slängs på detta sätt, väljer Naturvårdsverket att inte ta ställning till de specifika målnivåer som föreslås. Däremot tillstyrker Naturvårdsverket det föreslagna målet om att från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som ett insamlingssystem med tillstånd samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

För att målen ska bli tydligare och för att det ska gå att utläsa direkt från målparagraferna vad innebörden av målen är, föreslår Naturvårdsverket att 43–45 §§ ersätts med en gemensam paragraf som tydliggör att minskningen beskriver hur mycket textilavfall som slängs i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna.

Måluppföljningen bygger på plockanalyser, och en nollmätning ska enligt förslaget genomföras innan de tillståndsgivna insamlingssystemen tar över ansvaret för insamlingen. Naturvårdsverket anser att detta är ett rimligt upplägg. Den första plockanalysen som utförs ska vara upprepbar, och således behöver metoden vara väl genomarbetad. Plockanalysen ska också ta hänsyn till årsvariationer vilket innebär att det inte är gångbart att endast göra analyserna under till exempel årets sista månader. Det är också viktigt att Naturvårdsverket har tillräckligt med tid för att upphandla en utförare. Naturvårdsverket anser därför att det krävs allra minst ett halvår, troligen mer, av förberedelsetid innan det år då plockanalysen ska utföras för första gången. Detta innebär att jämförelseåret i 43–45 §§ som är förslaget att vara 2022 kan behöva ändras.

Naturvårdsverket anser att ansvaret för genomförande av plockanalyserna bör ligga på insamlingssystemen gemensamt och i samråd med Naturvårdsverket, men att de ska bekostas av producenterna. Kostnaderna kan i så fall fördelas utifrån producenternas marknadsandelar, baserat på de uppgifter som rapporteras in av producenterna, och inkluderas i den producentavgift som erläggs till insamlingssystemet. Detta bör regleras i förordningen för att det ska vara tydligt för alla aktörer. Förslagsvis genom en bestämmelse som anger att insamlingssystemen ska bära kostnaderna för genomförandet av plockanalyser enligt 42 §. Som anges ovan föreslår Naturvårdsverket att producentavgiften ska täcka de kostnader som insamlingssystemet har för att uppfylla de krav som ställs på ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen.

Så som förslaget nu är utformat kan det förstås som att plockanalyserna endast omfattar textilavfall från hushåll. Om begreppet restavfall är tänkt att inkludera

även textilavfall från verksamheter som inte sorterats ut utan hamnat i en fraktion med restavfall bör det tydliggöras.

10.10 Information

Naturvårdsverket välkomnar tydliga informationskrav och anser att informationen till verksamheter, utöver information motsvarande den som ges till kommunen enligt 48 §, även bör omfatta den information som ges till hushåll enligt 51 §. Annars ges de inte information om textilens miljöpåverkan, möjligheten att materialåtervinna olika typer av textil, insamlings- och återvinningsmål och i vilken grad de nås och om export av textilavfall.

Naturvårdsverket bedömer att den information som ska tillhandahållas enligt 51 och 52 §§ går utöver producenternas skyldigheter enligt föreslagen förordning eftersom dessa informationskrav kopplar till design, utformning och miljöpåverkan längs hela värdekedjan. Naturvårdsverket ställer sig bakom ett brett informationskrav, men då behöver detta krav på producent respektive insamlingssystem förtydligas i förordningen.

Det finns behov av att tydliggöra för hushåll och andra innehavare av textilavfall vad som omfattas av utsorteringskravet och producentansvaret. Definitionen av textil respektive textilavfall kan vara svår att förstå för en enskild konsument.

Naturvårdsverket anser att informationskravet i 52 § 2 behöver förtydligas, främst i fråga om vad som avses med att *lämna i särskild ordning*, och hur det kravet förhåller sig till kravet i 3 kap. 5 a § avfallsförordningen, att ”den som har textilavfall som producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet och som enligt den information som lämnats enligt 52 § 2 förordningen om producentansvar för textil ska separeras från det övriga textilavfallet, ska rådgöra med ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 17 § i samma förordning för att fastställa hur avfallet ska lämnas”. Bestämmelserna bör så långt som möjligt vara formulerade på ett sätt som gör dem begripliga och tillämpliga för de verksamheter som berörs.

Nödvändigheten i att särskilt föreskriva om informationsskyldighet enligt den föreslagna 47 § skulle kunna ifrågasättas. Naturvårdsverket kan anses ha dessa skyldigheter redan genom sin serviceskyldighet och genom sin roll som tillsynsmyndighet och tillsynsvägläddande myndighet. Det kan däremot vara positivt att det är tydligt att informationen ska tas fram och att den ska tas fram i samarbete med de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

10.11 Rapporteringskrav

Naturvårdsverket föreslår tillägg i 54 och 58 §§ så att det tydligare ska framgå att de uppgifter som ska lämnas endast avser det avfall som samlats in av det insamlingssystem som rapporten avser.

Naturvårdsverket anser att producenterna själva bör rapportera in mängden textil de släppt ut på marknaden till Naturvårdsverket årligen och föreslår därför att en sådan bestämmelse införs. Skälet till detta är främst förbättrade möjligheter till kontroll och tillsyn. Det skulle också överensstämma med rapporteringskraven enligt övriga producentansvar. En ansvarig myndighet kan använda sig av tillsynsåtgärder för att åstadkomma rättelse och kräva att producenten uppfyller sin rapporteringsskyldighet, medan insamlingssystemet saknar sådana verktyg.

Om det ändå bedöms att denna rapportering ska åligga endast insamlingssystemen måste 54 § förtydligas så att det framgår att det som ska rapporteras är vikten av den textil som *var och en* av de producenter som är anslutna till systemet har släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Även här behöver ”satt på marknaden” rättas till ”släppt ut på marknaden”, i enlighet med det begrepp som definieras i förordningen.

Naturvårdsverket noterar att man i föreslagen förordning har ett krav på att den som driver ett insamlingssystem ska rapportera uppgifter om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under det närmast föregående kalenderåret. Naturvårdsverket är tveksamma till nyttan av detta, särskilt med tanke på att uppgiftslämnarbördan alltid ska begränsas så att de uppgifter som efterfrågas har ett utpekat användningsområde/syfte. Om det ändå bedöms lämpligt att inkludera detta rapporteringskrav anser Naturvårdsverket att lämplighetskraven i 18 §, som nu i princip enbart handlar om avfallshantering, behöver kompletteras med ett krav på att insamlingssystemen även i övrigt ska drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Det tydliggör möjligheten att ställa krav utifrån exempelvis 2 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket har i en redovisning av regeringsuppdraget om ”Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall inklusive inrättande av digital lösning” funnit att det i ett antal förordningar som ställer krav på rapportering till Naturvårdsverket också behövs en bestämmelse som anger att inrapporterade uppgifter får användas för framställande av statistik. En sådan bestämmelse säkerställer att informationskravet i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken uppfylls. Med hänsyn till att det ställs krav på rapportering till Naturvårdsverket även i den föreslagna textilförordningen, som kan komma att användas i statistiksyfte, bör en motsvarande bestämmelse införas även i denna förordning.

10.12 Distanshandel

Gällande förmedlares skyldigheter anser Naturvårdsverket att det behöver läggas till i 15 § att förmedling endast får ske från producenter som i enlighet med 12 § sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för *och som är anmälda enligt 13 §*.

För att förbättra möjligheten till tillsyn av distansförsäljare, som annars är mycket svåra att ha kontroll över, skulle kunna övervägas att ställa krav på att förmedlare ska anmäla sig till Naturvårdsverket.

10.13 Sanktioner och tillsyn

Naturvårdsverkets övergripande synpunkt är att de sanktionsbestämmelser som föreslås så långt som möjligt bör överensstämma med regleringen av övriga producentansvar.

Tillstånd att bedriva insamling av textilavfall är att jämställa med andra tillstånd som meddelas med stöd av miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Naturvårdsverket anser att insamling av textilavfall utan tillstånd eller föregående anmälan bör anses utgöra otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken, på motsvarande sätt som vid insamling av

elavfall utan tillstånd. Det får anses motiverat i fråga om båda dessa avfallsslag att straffbelägga insamling som inte sker i enlighet med de krav som ställs. Dessa avfallsslag riskerar annars att samlas in på ett okontrollerat sätt och hanteras på ett sätt som inte är lämpligt ur miljö- och hälsosynpunkt. Det kan också få betydande inverkan på producenternas möjlighet att upprätthålla sina system utifrån de krav som ställs i lagstiftningen.

Utredningens förslag, i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, om miljöstraffavgift kopplad till sådana överträdelser avstyrks därför.

Det kan i sammanhanget konstateras att det finns skäl att noggrant överväga hur eventuella villkor i tillståndsbeslutet utformas, eftersom en överträdelse av ett villkor utgör en straffbar gärning. Det ska då också beaktas att Naturvårdsverket får återkalla tillståndet om kraven i förordningen inte följs och det inte är fråga om ringa brister samt att det finns bestämmelser om miljöstraffavgift för överträdelser av vissa krav som riktas mot insamlingssystemet.

Att släppa ut en produkt på marknaden som omfattas av producentansvar utan att anmäla sig som producent och utan att produkten omfattas av ett insamlingssystem, är visserligen straffbart även i fråga om elutrustning och batterier. Naturvårdsverket har dock tidigare, i en redovisning av ett regeringsuppdrag gällande bl.a. sanktionssystem i fråga om elutrustningsförordningen, ifrågasatt detta och då bl.a. föreslagit att straffbestämmelserna i 76 § elutrustningsförordningen ska ersättas med miljöstraffavgifter eller tillsynsåtgärder.¹ Producentens ansvar för att ta hand om de produkter de sätter på marknaden när de blir avfall är givetvis grundläggande för systemet med producentansvar. Bötesbestämmelsen i 76 § elutrustningsförordningen har dock inte visat sig effektiv. Från tillsynsmyndigheternas, producenternas och insamlingssystemens sida finns en önskan att fånga upp så många producenter som möjligt som ska omfattas av systemet. Det riskerar dock att motverkas av att en producent som identifieras samtidigt måste åtalsanmälas. Ett bötesstraff kan också i vissa fall uppfattas som en oproportionerlig påföljd. Miljöstraffavgift är ett lämpligt verktyg endast i fråga om överträdelser som är lätta att konstatera, vilket enligt Naturvårdsverkets bedömning inte är fallet gällande t.ex. 76 § 2 och 3 elutrustningsförordningen. Även i fråga om vem som är att se som textilproducent och därmed ska uppfylla kraven i de föreslagna 12 och 13 §§ i textilförordningen kan uppkomma bedömningssituationer som gör att miljöstraffavgift kan ses som ett mindre lämpligt verktyg.

Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att i situationer där en textilproducent underlåtit att anmäla sig eller ansluta sig till ett insamlingssystem bör istället tillsynsåtgärder, såsom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite, användas för att åstadkomma rättelse. Även i denna fråga, gällande val av lämpliga sanktioner eller andra åtgärder, vill dock Naturvårdsverket betona vikten av att det inte bör skilja sig åt mellan de olika producentansvaren hur överträdelser av samma slag beivras.

¹ Naturvårdsverket., Slutredovisning av regeringsuppdrag Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning (M2014/1900/Ke), 2016.

10.14 Bemyndigande

Naturvårdsverket anser att bemyndigandet som föreslås i 62 § behöver utökas så att Naturvårdsverket ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om registrerings- och rapporteringsskyldigheten enligt 13, 36–41 och 54–59 §§. Det kan handla om bl.a. närmare beskrivningar av de uppgifter som ska lämnas och om hur vissa mängder och uppgifter ska beräknas.

Om det inte införs en bestämmelse i förordningen, så som föreslås ovan, om att uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt förordningen ska lämnas till det register som hålls av Naturvårdsverket behöver det finnas ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om hur uppgifter ska lämnas. Det kan möjligen omfattas av rätten för Naturvårdsverket att meddela verkställighetsföreskrifter. Att ställa krav på digitalt uppgiftslämnande skulle dock kunna anses gå utöver vad som täcks av ett sådant bemyndigande.

10.17 Ikraftträdande

Naturvårdsverket bedömer att föreslagna övergångsbestämmelser till textilförordningen behöver ses över. En beskrivning av hur systemet är tänkt att stegvis startas återfinns i avsnitt 10.17 i betänkandet. Det som där beskrivs framstår som lämpligt och genomförbart. Det överensstämmer dock inte med de övergångsbestämmelser som föreslås. Bland annat följer av övergångsbestämmelserna att bestämmelserna om tillståndspliktiga insamlingssystem, inklusive bestämmelserna om ansökan om och prövning av tillstånd, ska tillämpas i fråga om insamlingssystem som ska drivas efter utgången av december 2023. Som det får förstås ska bestämmelserna inte tillämpas alls innan dess. Det innebär att bestämmelserna om insamlingssystemets samråd, inlämnande av ansökan om tillstånd, Naturvårdsverkets prövning av frågor om tillstånd m.m. börjar tillämpas samtidigt som kravet på att producenter ska vara anslutna till ett system med tillstånd, liksom t.ex. kravet på frivilliga insamlingssystem att överlämna insamlat textilavfall till insamlingssystem med tillstånd. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket detta som ogenomförbart.

Det kan finnas fördelar med att låta kravet på producenter att anmäla sig till Naturvårdsverket träda i kraft innan kravet på att producenter ska tillhandahålla ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Det ger till att börja med insamlingssystem och tillsynsmyndigheter en uppfattning om hur många producenter som finns på marknaden, men ger också tillsynsmyndigheten möjlighet att kontrollera och följa upp att producenterna uppfyller kravet på att ansluta sig till ett insamlingssystem.

Det kan också övervägas om det bör sättas en tidsgräns för när en ansökan om tillstånd att bedriva insamlingssystem ska inges till Naturvårdsverket, för att säkerställa att insamlingssystemen finns på plats när övriga krav i förordningen börjar gälla som bygger på att det finns sådana system.

Naturvårdsverket ifrågasätter varför 14 §, om att Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en anmälan enligt 13 § via internet, ska börja tillämpas innan det finns ett krav på producenter att anmäla sig.

11 Kompletterande åtgärder som bör övervägas

Det är positivt att utredningen pekar på att kompletterande åtgärder behöver utredas vidare, då producentansvaret i föreslagen utformning inte fullt ut

hanterar hela problematiken med den textila värdekedjan. Vid en utredning som föreslås i 11.2 är det viktigt att utredningsdirektivet skrivs öppet för att ge handlingsutrymme för tillräcklig analys. För att miljönyttan ska realiseras fullt ut är insatser och beteendeförändringar i produktionsledet av yttersta vikt och en framtida breddning av producentansvaret är önskvärd för att täcka in hela värdekedjan, inklusive förebyggande åtgärder. Naturvårdsverket välkomnar även att utredningen pekar på ett fortsatt aktivt arbetet på EU nivå.

12 Konsekvensanalys

Naturvårdsverkets kostnader

Utredningens förslag innebär att Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital lösning där producenter av textil och insamlingssystem för textilavfall ska registrera sig och därefter årligen rapportera uppgifter om t.ex. mängder. Uppgifterna som ska lämnas i lösningen behövs t.ex. för tillsyn och för måluppföljning.

I utredningens konsekvensanalys saknas en kostnadsuppskattning och finansieringsförslag för utveckling, drift och förvaltning av en sådan lösning. Naturvårdsverkets erfarenheter från etablering av motsvarande digitala lösningar under senare år är att detta kräver omfattande utvecklingsinsatser, såväl av myndighetens egen personal som i form av konsulttjänster, och att kostnaderna för detta är betydande.

På samma sätt saknas kostnadsuppskattning och finansieringsförslag för det arbete som krävs för måluppföljningen (sammanställning och beräkning). Förslaget saknar också kostnadsuppskattning och finansieringsförslag för den inledande plockanalysen och metodutvecklingen för denna.

Vidare bedömer Naturvårdsverket att den uppskattade kostnaden för anmälningar och tillsyn av insamlingssystem utan tillstånd är lågt räknad. Detta då Naturvårdsverket ser en risk för att oseriösa aktörer kan ta sig in på marknaden vilket kommer innebära behov av tillsyn och uppföljning både för kommuner och Naturvårdsverket. Kommunerna bör dock ha möjlighet att ta ut timavgift vid tillsyn av hur insamlingen fungerar lokalt i insamlingssystem utan tillstånd.

Vidare konstaterar Naturvårdsverket att man använt olika timpriser för administratör och handläggare i konsekvensutredningen. Naturvårdsverket använder sig av en schablon på 750 kr/timme oavsett om det är för handläggare eller administratör. Detta innebär att kostnaden, 1 600 000 kr, för att ta emot och hantera anmälningar av producenter är för lågt uppskattad och snarare bör vara dubbelt så hög.

Utredningens samlade redovisning av de kostnader som förslaget medför för Naturvårdsverket är därmed påtagligt underskattade.

Konsekvenser för övriga aktörer

Hur andrahandsmarknaden, både den informella (familj/vänner emellan) och den mer formella (ideell och kommersiell), kommer att påverkas av förslaget är inte tydligt. Utredningen lyfter fram att det föreligger en risk kring en eventuell minskad återanvändning samt att det finns en risk att konsumenterna genom att "göra gott" (lämna in äldre textil/textilavfall) unnar sig ett nyinköp. Utredningen

menar att denna risk motverkas av informationskravet i förslaget. Naturvårdsverket bedömer att information som styrmedel kan vara för svagt för att motverka denna risk.

Aktörer som samlar in hel och ren textil kommer inte påverkas av de nya reglerna och inte heller av administrativa kostnader på grund av förslaget, men om konsumenterna upplever det enklare att lägga allt i insamlingssystemet, dvs både helt och trasigt, kommer dessa aktörer att tappa volymer. Naturvårdsverket ser att det blir viktigt att bevaka sådana eventuella bieffekter och ser tydliga synergier med det nya kravet i avfallsdirektivet (artikel 9.4) om att följa upp återanvändning, där textil är en utpekad sektor. Genom en sådan uppföljning kan producentansvarets påverkan på andrahandsmarknaden tydligare följas.

Att förlänga livslängd behöver inte betyda att textilen byter ägare, utan kan ske genom att den första ägaren faktiskt använder textilen tills den är ett avfall. Men att förlängd livslängd i sin tur leder till en minskad miljöpåverkan på grund av minskad konsumtion är en mer indirekt koppling. Den stora miljönyttan uppstår först när nyinköpen minskar, men några tydliga åtgärder för en sådan minskning ingår inte i utredningens förslag. För att miljönyttan fullt ut ska realiseras krävs andra styrmedel, riktade mot produktionsledet, som reglerar vad som får sättas på marknaden och med fokus på avfallsförebyggande arbete.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Ylva Lindén, Agnes Willén, Emelie Aurell och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

elin.simonsson@regeringskansliet.se