

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se
maria.ulfvarson-dahlman@regeringskansliet.se

Remissvar om SOU 2020:72 Ett producentansvar för textil (M2020/02005)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen ställer sig generellt positiv till införandet av ett producentansvar för textil.

Vi instämmer i flera av utredningens slutsatser och förslag, exempelvis att spårbarhet är en förutsättning för effektiva och giftfria kretslopp, att ett kretsloppstänkande bör genomsyra produktionsprocessen av ny textil liksom att textilåtervinning inte kan lösa alla problem i den textila värdekedjan. Dessa slutsatser är inte minst viktiga när det kommer till kemikalier. Genom att begränsa tillförseln av ämnen som potentiellt kan orsaka skada för hälsa eller miljö vid textilens produktionsfas kan processen för återvinning eller återanvändning förenklas.

Kemikalieinspektionen instämmer med utredningens bedömning om att cirkulära textila flöden och ett fungerande producentansvar kräver lösningar på EU-nivå och vi stödjer utredningens förslag om att textilavfall som är olämpligt att förbereda för återanvändning ska sorteras ut.

Vi vill även lämna följande synpunkter på utredningens förslag och övriga slutsatser:

- Det är viktigt att riktlinjer för att separera farligt avfall från övrig textil är på plats innan producentansvaret träder i kraft.
- Flera centrala begrepp i författningsförslaget behöver förtydligas och relatera till befintliga regelverk i högre utsträckning.
- Definitionen av remake och remake-aktör i författningsförslaget väcker flera frågor. Bland annat vilka konsekvenser det kan få för den cirkulära affärsmodellen och dess aktörer om remake enbart avser de som gör produkter av avfall. Definitionen av remake-aktör är också otydlig då den utifrån definitionen av remake implicit endast omfattar aktörer som hanterar ett avfall. Det behöver utredas vad detta innebär för andra aktörer som utför liknande

aktivitet men som inte hanterar ett avfall.

- Miljömässiga och juridiska konsekvenser bör utredas inför ett eventuellt införande av ett system med RFID¹-taggar i stor skala.
- Kontaminering av textil under användningsfasen ger upphov till särskilda svårigheter inför eventuell återanvändning då innehavaren behöver känna till vad som skett med textilen för att kunna sortera den rätt. Det här behöver omhändertas vid införandet av ett producentansvar för textil.

Synpunkter

Kemikalieinspektionen ställer sig generellt positiv till införandet av ett producentansvar för textil.

Detaljerade synpunkter

Avsnitt 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för textil

I 6 § anges vilka produkter som omfattas genom hänvisningar till så kallade KN-nummer². Kemikalieinspektionen föreslår att bestämmelsen kompletteras med en förklaring av vad KN-nummer är och en hänvisning till relevant författning.

Kemikalieinspektionen bedömer att definitionen av producent i 7 § kan förtydligas och förenklas. Enligt förslaget räknas till exempel den som säljer *och* släpper ut textil på den svenska marknaden som producent. Definitionen av begreppet ”släppa ut på den svenska marknaden” är att för första gången i Sverige göra textil tillgänglig för någon annan. Begreppet släppa ut på marknaden inbegriper alltså att sälja, och konstruktionen framstår därför som onödigt komplicerad. Vidare finns i 15 § en specifik reglering av ”förmedlares skyldigheter”, men en definition av begreppet ”förmedlare” eller vad förmedling är verkar inte finnas i förslaget till förordning. Av utredningen framgår att definitionen av producent varierar mellan olika lagstiftningar som reglerar frågan.

Inom EU:s produktlagstiftning används begrepp som ”utsläppande på marknaden” och ”tillhandahållande på marknaden” med generella definitioner för att klargöra när ansvar för krav enligt olika regelverk uppkommer. Kemikalieinspektionen bedömer att det förenklar både reglering och tillämpbarhet om sådana enhetliga begrepp används. Det skulle också förenkla för andra länder som vill införa liknande lagstiftning med den aktuella regleringen som utgångspunkt. Kemikalieinspektionen föreslår därför att förslaget till förordning om producentansvar i dessa delar anpassas till termer och begrepp som används i EU:s produktlagstiftning.

I 8 § definieras olika begrepp, inklusive remake-aktör (punkt 4) och remake (punkt 10). Kemikalieinspektionen noterar att remake tidigare inte finns definierat i

¹ RFID står för radiofrekvensidentifiering (Radio-Frequency IDentification). Förkortningen hänvisar till små elektroniska enheter som består av ett litet chip och en antenn.

² Se rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma Tulltaxan.

lagstiftning och är ett begrepp som förekommer främst när begagnad textil används för att göra nya produkter. Utredningen avser att undanta remake-aktörer från producentansvaret för att säkerställa att samma textil inte belastas med dubbla producentansvarsavgifter.

Kemikalieinspektionen bedömer dock att det kan uppstå oklarheter mot bakgrund av hur begreppen remake-aktör och remake är definierade och att det kan få konsekvenser för den cirkulära affärsmodellens aktörer. I definitionen av remake framgår att det rör sig om ett textilavfall som genomgår ett materialåtervinningsförfarande.

Förslaget aktualiserar följande frågor:

- Om remake definieras utifrån att det är ett avfall som hanteras, tolkar vi det som att en remake-aktör implicit hanterar textil som både har släppts ut på den svenska marknaden *och* som bedöms vara ett avfall. Vad innebär detta för remake-aktörer som hanterar textil som inte har bedömts utgöra ett avfall? Omfattas de i så fall av producentansvaret? Det vi vill påpeka är att konstruktionen är oklar och kanske behöver förtydligas om så inte är avsikten.
- Hur påverkar det den cirkulära affärsmodellen för remake att förslaget utgår från att det är ett avfall som hanteras? Hur påverkar det aktörer som använder sig av material som inte anses vara avfall för att göra nya produkter?
- Vi undrar hur kriteriet för en remake-aktör om att den tillverkade textilen ska bestå av minst 80 procent textil som redan har satts på marknaden ska fastställas. Det behöver förtydligas hur detta ska mätas till exempel i volym- eller viktprocent. Det behöver också förtydligas hur efterlevnaden ska uppnås.

Kemikalieinspektionen föreslår också att svenska begrepp används i lagstiftningsförslag, exempelvis med hänsyn till begreppet remake. Det vore även fördelaktigt att ha ett generellt begrepp som beskriver företeelsen att använda begagnade material eller varor för att tillverka nya produkter och som kan användas vid reglering i lagstiftning oavsett vilket material eller varugrupp som avses. Begreppet ”remake” används ofta specifikt för textil medan återtillverkning är ett begrepp som används i andra sammanhang och som ännu inte har definierats i lagstiftning. Olika begrepp i olika regelverk för samma eller liknande typ av aktivitet eller företeelse riskerar att leda till förvirring för aktörer inom cirkulära affärsmodeller.

Avsnitt 4.3.5 Remake – ett samlingsnamn

I utredningens förslag avses med *remake* ett materialåtervinningsförfarande där textilavfall används som material vid tillverkning av ny textil. Den nya textil som då

tillverkas kommer bland annat att omfattas av Reach-förordningen³ och de regler för textil som finns där. Kemikalielagstiftning gäller i princip även för second hand även om vissa undantag finns.

Kemikalieinspektionen ser dock att det finns otydligheter i relation till begreppet remake och huruvida det material som används alltid är ett avfall. Gråzonen mellan exempelvis avfall, biprodukt (spill) och begagnad textil samt användande för remake behöver förtydligas ytterligare.

Kemikalieinspektionen instämmer även i att det är viktigt att verka för att aspekter som kan påverka återvinningsbarheten bör beaktas redan i designen av material och produkter.

Avsnitt 4.8.1 Informationsöverföring

Kemikalieinspektionen delar utredningens bedömning om att spårbarhet är avgörande för att skapa cirkulära flöden för textil. Alla nya produkter som sätts på marknaden omfattas av gällande produktlagstiftning, vilket innebär att det är nödvändigt att kunna säkerställa att produkten inte innehåller begränsade ämnen. I dag är detta inte möjligt då informationen inte följer med råvaran, om råvaran är begagnad textil. Om systemet med RFID-taggar införs kan en konsekvens bli att hela den textila varan räknas som en RoHS⁴-produkt och omfattas av kraven i RoHS-direktivet.

I dagsläget finns informationskrav för varor kopplat till innehåll av ämnen på kandidatförteckningen i Reach och i Biocidförordningen. Informationskravet enligt artikel 33 i Reach säger att leverantörer av en vara som innehåller mer än 0,1 % av ett ämne på kandidatförteckningen har en skyldighet att lämna information om detta så att mottagaren kan använda varan på ett säkert sätt. Textil kan, då det blir ett avfall, alltså innehålla kemiska ämnen som vid produktionstillfället inte omfattades av ett informationsansvar men som gör det i dagsläget.

Oavsett vilket system som används för informationsöverföring är det viktigt att även beakta informationssystemets miljöpåverkan och vilka resurser som det tar i anspråk. Till exempel består RFID-taggar av metaller, vilket skulle kunna utgöra en ansevärd mängd metall om det ska inkorporeras i alla textila varor.

Avsnitt 4.8.4 Textilåtervinning kan inte lösa alla problem i den textila värdekedjan

Kemikalieinspektionen delar utredningens bedömning om att återvinning inte alltid är det mest hållbara alternativet och vill poängtera att vissa textilfraktioner kan innehålla kemiska ämnen som är olämpliga att recirkulera och som i stället bör fasas ut ur kretsloppen. För sådana fraktioner kan exempelvis energiåtervinning vara att föredra.

³ Reach står för Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals och är en EU-förordning (EG 1907/2006) som handlar om registrering, utvärdering, tillstånd och begränsningar av kemiska ämnen. Reach innehåller också krav på användare av kemikalier.

⁴ RoHS står för Restriction of the use of certain Hazardous Substances in electrical and electronic equipment. RoHS-direktivet syftar till att minska riskerna för människors hälsa och för miljön genom att ersätta och begränsa farliga kemiska ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

*Avsnitt 10.7.3 Krav för att ett insamlingssystem ska anses vara lämpligt**Insamling av textil som bör separeras från övrigt textilavfall*

Kemikalieinspektionen stöder förslaget om att textil som innehåller förbjudna ämnen eller är farliga för användarna ska kunna lämnas avskilt från övrigt textilavfall och inte ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

I de fall önskade kemikalier tillkommit under användningsfasen finns uppenbara svårigheter inför insamling samt utsortering av textilen för att undvika återcirkulering. Separat utsortering av dessa fraktioner förutsätter att den som lämnar textilavfall till insamling har kunskap om hur textilen har behandlats under användningsfasen och därmed om det kemikalieinnehåll som tillkommit.

Avsnitt 10.16.2 Krav på utsortering

Enligt utredningen ska tillståndsgivna insamlingssystem ta fram riktlinjer för vilket textilavfall som har egenskaper som medför att det bör separeras från övrigt textilavfall, exempelvis kopplat till kemikalieinnehåll. Vidare ska tillståndsgivna insamlingssystem erbjuda en tjänst som gör det möjligt för avfallsinnehavare att lämna detta avfall i särskild ordning. Utredningen förklarar inte närmare hur det här ska ske. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att riktlinjerna är på plats innan producentansvaret träder i kraft.

Avsnitt 11.3 Cirkulära textila flöden och väl fungerande producentansvar kräver Anpassningar av EU:s regelverk

Kemikalieinspektionen instämmer med utredningens bedömning om att cirkulära textila flöden och ett fungerande producentansvar kräver lösningar på EU-nivå. Utfasning och förbud av särskilt farliga ämnen genom harmoniserad lagstiftning inom EU och globalt samt informationsöverföring är förutsättningar för giftfria och resurseffektiva kretslopp och en cirkulär ekonomi. Utfasning och informationsöverföring är också centrala för att insamlingsmålen i producentansvaret ska samverka med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och FN:s globala hållbarhetsmål om hållbar konsumtion och produktion.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Jenny Tägtström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Alexandra Stewart, Ellen Ingre-Khans, Emma Westerholm, Johanna Löfbom samt juristen Johan Forsberg deltagit.

Per Ängquist

Jenny Tägtström

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.