

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.ke.remiss@regeringskansliet.se

Remissyttrande

EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG)

Er ref:KN2023/03699

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 260 000 medarbetare inom detalj- dagligvaru- och partihandel, får med anledning av remissen anföra följande:

Svensk Handel tackar för möjligheten att kommentera regeringens remiss angående EU-kommissionens lagförslag om ett utökat producentansvar för textilavfall. För att få en fullständig bild av Svensk Handels svar rekommenderas också att läsa remissvaret från KN 2023/03051 gällande *Cirkulär hantering av textil och textilavfall*.

Följande remissvar är fokuserat på den del som rör textil. Svensk Handel ansluter i övrigt till Svensk Dagligvaruhandel och Visitas svar för livsmedelsavsnitten.

1. Sammanfattning

Svensk Handel välkomnar EU-kommissionens förslag om att revidera avfallsdirektivet gällande textil. Kommissionens förslag att introducera en harmoniserad lagstiftning som innehåller krav på ett producentansvar i alla EU:s medlemsländer är bra. En moderniserad avfallslagstiftning är en nyckelfaktor för att göra den nödvändiga systemomställningen till en cirkulär textil värdekedja. Grundförslaget är således ett bra utgångsläge, men Svensk Handel föreslår ett antal förtydliganden och förändringar nedan:

Svensk Handel anser att:

- Skor bör utelämnas i ett första skede. Är en väldigt komplex produkt, med lång livslängd och mycket svår att återvinna på ett effektivt sätt. Då Svensk Handel förordar att ett producentansvar börjar i mindre omfattning är det naturligt att utelämna skor i första skedet.

- Lagstiftningen behöver bli tydligare i gränsdragningen mellan förberedelse för återbruk och förberedelse för återvinning. Ett harmoniserat EPR (Extended Producer Responsibility) ska fokusera på ansvaret att ta hand om textil där det inte finns någon avsättning för återbruk längre. Självklart kommer EPR-system att behöva hantera återbrukstextil, men det ska i första hand göras via marknadskrafter, där även idéburen sektor ingår. Risken är annars att fungerande återbruksflöden slås sönder.
- Tydliga harmoniserade definitioner och harmonisering med annan lagstiftning är nödvändigt för att utveckla ett effektivt system. Det är exempelvis viktigt att använda den gemensamma tullnomenklaturen och att avgränsningen för vad som ingår i ansvaret är lika i alla EU:s medlemsländer.
- Registret för aktörer som ska betala EPR-avgift, alltså de aktörer som sätter textil på marknaden, bör vara EU-gemensamt och inte skapas i respektive EU-land.
- Ekomodulering fyller en viktig funktion för att främja önskvärt material, men är också komplext. Självklart bör hållbara material som sätts på marknaden främjas, men exempelvis blandmaterial kan ju ofta inkluderas för en längre varaktighet i användningen, även om det inte är det bästa ur ett återvinningsperspektiv. En utformning av ekomodulering måste ta detta i beaktande.
- Frikoppla EPR från kraven på finansiering av forskning och innovation (F&I). I förslaget framhålls att ett EPR-system ska användas för att stödja F&I för att utveckla systemet, men detta krav finns inte i andra EPR-system idag och skulle göra det komplicerat. Speciellt då ett EPR-system ska vara kostnads- och konkurrensneutralt. Om finansiella medel från EPR ska användas för F&I skulle handelsföretag som är med i systemet inte kunna vara en part, då man redan betalar en avgift och har ett egenintresse i EPR.
- Regeringen snarast tar initiativ till att samla berörda aktörer inom såväl privat, offentlig som idéburen sektor för att gemensamt formulera en plan för en långsiktig systemlösning av hanteringen av textilavfallsresurserna.

Allmänna synpunkter

Svensk Handel välkomnar att EU-kommissionen nu tagit initiativet att skapa en EU-harmoniserad lagstiftning kring textilavfall och anser att uppdateringen av avfallslagstiftningen är nödvändig för att möjliggöra en hållbar omställning av handels sektor och för att uppnå målen i The Green Deal. Svensk Handel vill betona att textil- och modehandeln vill vara med och utforma lösningarna för att de avfall som uppstår ska tas hand om på det mest resurseffektiva sättet. Det finns också en gemensam syn om att det är helt nödvändigt att systemlösningar kommer på plats för att tillgängliggöra material byggd på återvunnen textil. Flera etablerade aktörer har t.o.m. mål om att hela produktsortimentet ska bestå av återvunnet eller förnybart material till år 2030. Olika intressanta initiativ har redan tagit också i Sverige, särskilt kan Södras projekt OnceMore respektive Renewcell nämnas.

Idag upplever handlare och grossister fortfarande skillnader och olika genomförande, särskilt när det gäller krav på utökat producentansvar (EPR) i de olika medlemsstaterna. För att främja gemensamma principer för cirkulär ekonomi i hela EU och för att undvika snedvridning av den inre marknaden behövs mer harmonisering och interoperabilitet. Detta gäller även det EPR-system för textilier som föreslås, eftersom många medlemsstater har eller håller på att utveckla

nationella EPR-system för textilier för att uppfylla kravet på separat insamling av textilavfall senast 2025, som täcker olika omfattningar, ansvarsområden och typer av produkter. Det är därför mycket olyckligt att Sverige missade chansen att skapa ett producentansvarssystem redan år 2020, då detta mycket väl hade kunnat fungera som grund för en harmoniserad lösning.

Det är också värt att poängtera att, även om en bättre insamling och sortering av textil för återanvändning och återvinning är nödvändig via exempelvis ett producentansvar, finns det en mängd utmaningar både uppströms och nedströms värdekedjan som behöver hanteras parallellt. Det innefattar såväl beteendeförändringar hos konsumenter som nya tekniska lösningar för att samla in och sortera textil på ett effektivt sätt, men också utveckling av kapacitet för att omvandla alla olika typer av fiberfraktioner efter sorteringen till nya material.

Det viktiga kommer sedan bli den nationella implementeringen av direktivet och Svensk Handel vill redan nu poängtera vikten av att inte införa nationella särlosningar, som skulle riskera att snedvrider konkurrensen och öka de administrativa kostnaderna för företagen.

Synpunkter på utredningens förslag

Säkerställ en fungerande marknad för återbruk

Svensk Handel kan intyga att det är en snabb utveckling som sker kring utvecklandet av nya affärsmodeller kopplat till återanvändning, både som helt ny gren eller som ett komplement till nyförsäljningen. Den årliga hållbarhetsundersökning¹ som Svensk Handel genomför visar på att allt fler handlare provar att sälja exempelvis second hand-produkter och det mest upplyftande är att 9 av 10 även fortsätter efter att de har testat. Utvecklingen sker parallellt med ett ökat intresse bland konsumenterna. Den senaste undersökningen visar på att 7 av 10 konsumenter handlat second hand det senaste året.

Det är dock centralt att särskilja återanvändning och återvinning åt när hanteringslösningar för ett bättre resursutnyttjande ska utvecklas. Olika lösningar för att främja återanvändning, vare sig de är privata eller idéburna, bör uppmuntras och möjliggöras i så stor utsträckning som möjligt. Strukturen för återvinning behöver dock vila på ett eller ett fåtal aktörer med ett nationellt och konkurrensneutralt angreppssätt. I det optimala fallet ska inte ens en avfallsström inom textil behöva sorteras för återanvändning. Det är dock en utopi, men ett förbättrat konsumentbeteende och automation i sorteringsledet kan bidra till att fokus kan ligga på hur avsättning för den sorterade avfallsresursen kan uppnås.

Alla aktörer måste ingå i systemet, förutom de allra minsta

Svensk Handel noterar först och främst att direktimporten, via främst e-handelsplattformar omfattas i lagförslaget (nya artikel 22). Det är välkommet och nödvändigt om ett EPR-system ska bli trovärdigt. Vid en första analys av lagförslaget förefaller det dock lite svagt att e-handelsplattformar endast behöver kontrollera att det exporterande företaget finns registrerat i

¹ <https://www.svenskhandel.se/api/documents/rapporter/svensk-handels-hallbarhetsundersokning-22-23.pdf>

det kommande textilproducentregistret. Det borde gå att kräva att plattformar erhåller försäkringar om att företaget fullgjort sina plikter och bidragit till ett EPR-system.

Vad gäller undantaget för de minsta aktörerna tycker Svensk Handel att det kan vara motiverat då den administrativa bördan för att inkludera dem i ett system sannolikt kommer att överstiga nyttan i ett initialt skede. En frivillighet att ingå i olika informationsinsatser bör dock kunna inkluderas. Det är dock viktigt att myndigheterna säkerställer efterlevnaden av reglerna inte ger utrymme för kryphål. Att definitionen av mikroföretag också kombineras med en omsättningsgräns skulle därför vara naturligt.

Väldigt komplext att inkludera skor i ett första skede

Svensk Handel stödjer generellt idén om ett producentansvar som ett led i utvecklingen av den cirkulära ekonomin och ett sätt att minska miljöbelastningen från produkter. Det finns dock stora skillnader mellan de olika produktgrupperna och vill poängtera att skor består av ett stort antal material vilket gör det mycket komplicerat att separera och återanvända olika material. En sko kan innehålla mellan 20 - 30 olika material, vilket ytterligare försvårar hanteringen i ett senare skede. Vidare ska man vara uppmärksam på att livslängden för en sko vanligtvis är betydligt längre än livslängden för exempelvis kläder.

Svensk Handel anser därför fortfarande att slutsatserna från betänkandet av utredningen om producentansvar för textil (SOU 2020:72) är giltiga. I utredningen konstateras att: *”textil som eventuellt omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling ska undantas med hänvisning till att det idag finns begränsade möjligheter att förbereda dessa avfallsfraktioner för återanvändning såväl som tekniska begränsningar för vad som är möjligt att materialåtervinna. Då miljönyttan som följer av separat insamling av dessa fraktioner i dagsläget är begränsad vore det därför oskäligt att inkludera dessa i producentansvaret och tvinga producenterna att bära kostnaderna för den separata insamlingen”*. Detta bör således gälla skor. Självfallet bör alla aktörer i värdekedjan uppmuntras till att bidra till en ökad användning av återbrukade skor, men det kan inte motiveras att ingå i ett producentansvar i detta läge. Risker är att väldigt stora volymer av skor skapas där man varken hittar avsättning för återbruk eller återvinning, med stora kostnader som följd.

Tydliga definitioner är viktiga

Svensk Handel välkomnar och stöder att förslaget i den nya bilaga IVc innehåller KN-nummer för att hjälpa till att identifiera de textila produkter som omfattas. Detta tillvägagångssätt kommer att hjälpa medlemsstaterna och företagen att genomföra översynen och inrätta EPR-system för textilier. Det behöver därför tydligt anges i den slutliga lagstiftningen att det är obligatoriskt för medlemsstaterna och EPR-systemen att identifiera textil- och klädprodukter inom omfattningen via KN-numren för det utökade producentansvaret, inklusive rapportering.

Den textila värdekedjan är lång och komplex och ofta är flera underleverantörer och ekonomiska aktörer involverade. I vissa fall är det oklart vem som släpper ut produkten på den relevanta nationella marknaden när den går igenom flera steg. Vi anser att producentdefinitionen bör klargöras, d.v.s. vem som är juridiskt ansvarig för att finansiera EPR-organisationen. Erfarenheter från producentansvar för förpackningar visar att det finns utmaningar med ansvarsfördelningen när den placeras hos varumärkesägare (privata märken). Erfarenheterna bör därför beaktas både i fortsatta EU-förhandlingar och vid genomförandet.

Ekomodulering – ett viktigt redskap, men bör användas förnuftigt

Ekomodulering kan genomföras som ett incitament, men den måste bygga på tydliga och gemensamma EU-kriterier. Det måste säkerställas att om en produkt kommer från en annan medlemsstat ska avgiften inte vara annorlunda eller oproportionerligt högre. Det är därför viktigt att det blir helt klart hur anpassningen av ekomodulering av EPR-avgifter och harmonisering kan säkerställas.

Ett EU-harmoniserat register förordas – artikel 1, paragraf 1

Många företag, återförsäljare och grossister är verksamma i mer än ett EU-land. Därför skulle Svensk Handel rekommendera att man inför ett enda producentregister i unionen i stället för att registrera sig i olika medlemsstater. Om detta inte är möjligt bör åtminstone företag kunna hantera producentansvaret i alla EU-länder genom att endast registrera sig en gång i ett enda system (one-stop-shop-metoden). En enda kontaktpunkt bör likna det OSS-system som upprättats för moms. Tillverkare kan registrera sig i en medlemsstat och hantera sina registreringskyldigheter centralt i den medlemsstaten. Genom ett clearingsystem mellan medlemsstaterna skulle varje medlemsstat reglera EPR-avgifter baserat på var avfallet genererades.

Implementeringstiderna för lagstiftningen behöver vara längre

När det gäller artikel 22a(8): Den planerade tidslinjen på 18 respektive 30 månader är mycket kort eftersom företagen kommer att behöva bedöma konsekvenserna av detta, särskilt eftersom kostnadsstrukturen inte är tydlig och företagen måste genomföra insamling och rapportering i stor skala, där även faktorer som relationen till idéburna organisationer ska tas i beaktande.

Krav på F&I-finansiering riskerar hämma initiativ

Svensk Handel ser utvecklingen mot mer återvunnen textil i produktionen av ny textil som en viktig (men inte enda) pusselbit i målet om att uppnå en cirkulär textil värdekedja i framtiden. För att lyckas kommer stora, både offentliga och privata, satsningar behöva göras. Det innefattar ett omfattande stöd inom forskning och utveckling för att skapa den nödvändiga teknik och kompetens för att ta hand om det textilmängder som kommer att uppstå för att säkerställa att dessa kan tas omhand på ett miljömässigt bra och kostnadseffektivt sätt.

Som Kommissionens förslag nu är utformat (Article 22a(4e)) riskerar det leda till att forsknings- och innovationspotentialen dock hämmas. Det beror på att Kommissionen föreslår att ett producentansvar också delvis ska finansiera satsningar kopplade till insamling, sortering och bearbetning. Problemet blir då att aktörer som är en del av producentansvaret inte kommer att kunna ta del av stödet, vilket innefattar alla som betalar en avgift till EPR-systemet. Det blir väldigt konstigt, då det samtidigt är dessa aktörer som sitter på de innovativa lösningarna. Det är värt att påpekas att inget annat producentansvar i Sverige ställer dessa krav.

Slutsatser

Sverige har stora möjligheter att utveckla textilsektorn till en konkurrenskraftig näringslivsgren för Sverige igen, som kan drivas av visionerna och viljan att bidra till en cirkulär textilkedja. Ett väl fungerande insamlings- sorterings- och bearbetningssystem för textil är en nyckelfaktor för att lyckas. För att uppnå detta krävs ett gediget engagemang från alla aktörer i hela

värdekedjan, inklusive offentlig sektor. Ramarna för ett harmoniserat producentansvar inom EU bör därför snarast komma på plats.

Svensk Handel och dess många textilföretag är beredd att aktivt bidra och uppmuntrar regeringen att inleda ett fördjupat samarbete med närmast berörda aktörer så snart som möjligt. För utformningen av ett harmoniserat system måste vara riggat för att uppnå målen om en framtidssäkrad cirkulär textil värdekedja som samtidigt inte leder till att snedvrider konkurrensen och öka de administrativa kostnaderna.

SVENSK HANDEL

Martina Elfgren

Enhetschef Internationell handel

Magnus Nikkarinen

Hållbarhetsansvarig