

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## **Betänkandet Ett producentansvar för textil (SOU 2020:72)**

M2020/02005

### **Sammanfattning**

Konkurrensverket anser att det, innan ett producentansvar för textil införs, bör utredas om det, ur ett samhällsekonomiskt och miljömässigt perspektiv, är lämpligt att införa en nationell reglering om insamling av textilavfall. Om det visar sig att detta är lämpligt bör även andra metoder än ett producentansvar undersökas och bedömas innan en sådan reglering införs.

Konkurrensverket kan inte ställa sig bakom utredningens bedömning att det inte finns några hinder för insamlingssystem att samarbeta, och vill påpeka att konkurrenslagen innebär ett förbud för företag att ingå avtal eller samarbeta på ett sätt som begränsar konkurrensen. Under vissa förutsättningar kan det visserligen vara möjligt för insamlingssystem att samarbeta, men detta innebär inte att de kan bortse från konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten.

Konkurrensverket avstyrker förslaget att insamlingssystemen ska samråda med varandra för att fördela kostnaderna för historiskt textilavfall. Företagen bör i stället redovisa sina kostnader för historiskt avfall till Naturvårdverket, som där efter får fatta beslut om hur kostnaderna ska fördelas.

Konkurrensverket anser att ett producentansvar för textil inte bör införas innan det är klart hur övriga producentansvarssystem kommer att vara utformade framöver. Framför allt bör det vara klart om det är producenterna eller kommunerna som ska ansvara för insamlingen av förpackningar.

Konkurrensverket anser att det är positivt att ideella aktörer och s.k. remake-aktörer ges en tydlig möjlighet att samla in och använda textilavfall i sina verksamheter. Konkurrensverket anser dock att det bör vara möjligt även för andra företag att lämna eller sälja textilavfall till andra aktörer än insamlingsföretag med tillstånd, om detta innebär att textilen återanvänds eller materialåtervinns i enlighet med syftet med producentansvaret.



Konkurrensverket anser en mer ingående analys bör göras av möjligheterna att säkerställa att även distanshandel med textil omfattas av producentansvaret.

**Utgångspunkter**

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

**Tillståndspliktiga insamlingssystem och producenternas skyldigheter (10.6)**

Utredningen föreslår att ett producentansvar för textil införs som innebär att innan en producent sätter textil på den svenska marknaden ska en anmälan skickas till Naturvårdsverket med uppgift om vilket insamlingssystem som åtagit sig att ta hand om producentens textil när den blivit avfall. Producenterna ansvarar även för att ta hand om den del av det historiska textilavfallet som motsvarar producentens andel av den svenska marknaden för ny textil.

Konkurrensverket kan konstatera att utredningen inte har haft i uppdrag att utreda om det ur ett miljömässigt eller samhällsekonomiskt perspektiv är motiverat att införa ett nytt nationellt system för insamling av textilavfall, och att utredningen inte heller har haft i uppdrag att överväga några andra alternativ än att föreslå ett producentansvar.

Konkurrensverket anser att producentansvar, rätt utformade, kan vara ett sätt att skapa marknader för avfall som kan stimulera till att miljöanpassade och kundorienterade lösningar utvecklas, och att det därför kan vara lämpligt överväga ett producentansvar. Samtidigt är det Konkurrensverkets erfarenhet att avfallsinsamling är verksamheter som i många fall präglas av stora inträdeshinder, inte minst eftersom avfallsinsamling ofta kräver stora investeringar samt tillgång eller tillträde till soputrymmen, insamlingsplatser och avfallsanläggningar, vilket tar lång tid att bygga upp och innebär stora samordningsfördelar med insamling av andra avfall. I synnerhet gäller detta om kraven på tillgänglighet och service för den som ska lämna ifrån sig avfall är höga. De insamlingsföretag som redan är etablerade kan därför ha stora konkurrensfördelar, framför allt om det insamlade avfallet har ett värde. Om det insamlade avfallet däremot har ett värde som är lägre än kostnaderna för att samla in det finns i stället en risk att aktörer inte bedriver insamlingen på ett effektivt sätt, och att man i stället försöker övervältra ansvar och kostnader på andra. Vilka aktörer som etablerar sig och vilken konkurrens som uppstår är dock svårt att förutse, bland annat eftersom både kostnader för insamling och värdet på insamlat material varierar mellan olika typer av avfall. Vilka intressen som ligger bakom de företag som driver insamlingssystemen kan också påverka vilka lösningar som kan växa fram. Ett insamlingssystem som drivs med syfte att samla in insatsvaror till sina ägare har t.ex. helt andra incitament än ett företag som vill sälja transport- och logistik tjänster. Konkurrensverket anser där-

för att även andra lösningar än ett producentansvar bör undersökas och bedömas innan nationell reglering om insamling av textilavfall införs.

Konkurrensverket kan också konstatera att det pågår flera utredningar på avfallsområdet som i hög grad kan komma att påverka förutsättningarna för en eventuell insamling av textilavfall. Bland annat har en så kallad bokstavsutredning fått i uppdrag att föreslå nya bestämmelser om insamling och återvinning av förpackningar och utreda hur ett utökad producentansvar bör utformas. Utredningen ska lämna två alternativa förslag till insamlingssystem; ett där producenterna har det organisatoriska ansvaret för insamlingen och ett där kommunerna organiserar insamlingen men där kostnaderna täcks av producenterna. Utredningen ska även se över behovet av och möjligheterna till samordning och samarbete mellan kommuner och producenter, inklusive eventuell delaktighet i varandras system, och ge förslag som innebär en god servicegrad i hela landet. Utredningens förslag ska kunna remitteras hösten 2021.<sup>1</sup> En annan utredning, som ska redovisa sitt arbete redan i april, ska föreslå alternativa lösningar för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall.<sup>2</sup>

Såvitt Konkurrensverket kan bedöma kan de båda utredningarna ha stor inverkan på olika aktörers förutsättningar att samla in olika sorters avfall på ett effektivt sätt, och därmed på förutsättningarna att genomföra utredningens förslag. Konkurrensverket anser därför att ett nytt producentansvar för textilavfall inte bör införas innan det är klart hur övriga producentansvarssystem kommer att vara utformade, framför allt om det är producenterna eller kommunerna som ska ansvara för insamlingen.

### **Krav för att erhålla tillstånd för insamlingssystem (10.7)**

Utredningen föreslår att för att ett insamlingssystem ska erhålla ett tillstånd ska det vara lämpligt och rikstäckande samt uppfylla övriga krav. Insamlingssystemet ska bland annat tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser i varje kommun där den som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt och utan avgift.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan kravet att insamlingssystemen ska vara rikstäckande och hämta avfall från samtliga kommuner innebära ett påtagligt inträdeshinder som kan göra det svårt för aktörer att ensamma uppfylla kraven. Samtidigt gör verket bedömningen att det troligen skulle vara svårt att få tillstånd insamling i hela landet utan ett sådant krav. Konkurrensverket anser därför att det bör utredas om det ur ett samhällsekonomiskt och miljömässigt perspektiv är lämpligt och effektivt att samla in textilavfall i hela Sverige. Om detta visar sig vara fallet har Konkurrensverket inga invändningar mot förslaget.

---

<sup>1</sup> Uppdrag om genomförande av EU:s reviderade avfallsdirektiv, bilaga till Regeringskansliets beslut 2021-01-29.

<sup>2</sup> Utredningen om verksamhetens kommunala avfall (M 2020:05). Dir. 2020:78.

### **Insamlingssystemen ska kunna samarbeta för att uppfylla vissa av kraven (10.7.8)**

Utredningen föreslår att insamlingssystem ska få samarbeta med varandra och att vissa krav som ställs för att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem ska kunna uppfyllas tillsammans med andra insamlingssystem. Detta gäller bland annat kraven på tillhandahållande av insamlingsplatser i varje kommun, den geografiska spridningen inom respektive kommun, tillhandahållandet av lättillgängliga insamlingsplatser, lokalisering av insamlingsplatser för hushållens textilavfall, hämtning av textilavfall som kommuner samlat in och möjligheter att anmäla behov av städning på en insamlingsplats eller behov av tömning av insamlingsbehållare.

Konkurrensverket kan inte ställa sig bakom utredningens bedömning att det inte finns några hinder för insamlingssystem att samarbeta, och vill påpeka att konkurrenslagen (2008:579) innebär ett förbud för företag att ingå avtal eller samarbeta på ett sätt som begränsar konkurrensen (2 kap. 1 § konkurrenslagen). Samtidigt vill Konkurrensverket peka på att 2 kap. 2 § konkurrenslagen innebär en möjlighet till undantag för samarbeten som medför övervägande positiva effekter för konsumenterna, till exempel om samarbetet effektiviserar produktionen eller distributionen på ett sätt som även gynnar konsumenterna genom lägre priser eller högre kvalitet.

Konkurrensverket instämmer med utredningens bedömning att det under vissa förutsättningar kan vara möjligt för insamlingssystem att samarbeta, men att detta inte innebär att insamlingssystemen kan bortse från konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag.

### **Övriga krav för tillstånd (10.7.5)**

Utredningen föreslår att insamlingssystem ska på icke-diskriminerande villkor ge producenter tillgång till systemet. Beräkningen av avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige. Avgiften för en enskild producent ska, när det är möjligt, anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att producenter behandlas likvärdigt och att avgifterna i systemet speglar kostnaderna för att ta hand om olika sorters textilavfall. Verket har därför inga invändningar mot förslaget.

### **Samråd om kostnader för historiskt avfall (10.7.5)**

Utredningen föreslår att den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd att samla in textilavfall för att fastställa hur kostnaderna för att samla in och hantera historiskt textilavfall ska fördelas.



Konkurrensverket tolkar förslaget som att insamlingssystemen ska utbyta information om hur mycket historisk textil de samlat in och vilka kostnader de haft för att dels samla in och transportera materialet, dels sortera och bearbeta det på olika sätt. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma innebär förslaget att insamlingssystemen skulle utbyta information om volymer, tekniska lösningar och priser för stora delar av sina verksamheter, vilket vore olämpligt ur konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket avstyrker förslaget och föreslår att företagen i stället ska redovisa sina kostnader för att samla in och hantera historiskt avfall till Naturvårdsverket, som därefter får fatta beslut om hur kostnaderna ska fördelas.

**Krav vid drift av ett insamlingssystem (10.7.6)**

Utredningen föreslår att den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska samråda med kommunen om hur systemet organiseras och drivs, hur systemet samordnas med övriga insamlingssystem och kommunens renhållningsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör systemet. Den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska på begäran samråda med ideella aktörer för att undersöka möjligheten att integrera dessa aktörer i insamlingssystemet.

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslagen.

**Viss insamling av textilavfall utan tillstånd (10.8)**

Utredningen föreslår att kravet på tillstånd för insamlingssystem inte ska omfatta en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen, insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet, insamling av textilavfall i samband med försäljning av textil, ideella aktörers insamling av textilavfall och s.k. remake-aktörers insamling av textilavfall. Aktörer som driver insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska överlämna det insamlade textilavfallet till ett insamlingssystem med tillstånd. Remake-aktörer får dock behålla den del av det insamlade textilavfallet som används som råvara i den egna verksamheten och ideella aktörer som samlar in textilavfall ska ha rätt att behålla det textilavfall de själva samlat in.

Konkurrensverket anser att det är positivt att ideella aktörer och remake-aktörer ges en tydlig möjlighet att samla in och använda textilavfall i sina verksamheter, samtidigt som insamlingssystemen fortfarande har ett tydligt ansvar för att ta hand om det textilavfall som blir över. Konkurrensverket anser dock att det bör vara möjligt för företag att lämna eller sälja textilavfall till andra aktörer än insamlingsföretag med tillstånd, om detta innebär att textilen återanvänds eller materialåtervinns på ett effektivt sätt.

**Distanshandel (10.12)**

Utredningen föreslår att aktörer som är etablerade i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige endast får förmedla sådan försäljning från producenter som anlitat ett insamlingssystem. En

producent som inte är etablerad i Sverige får utse en producentrepresentant med fullmakt att fullgöra producentens skyldigheter enligt producentansvaret.

Utredningen bedömer att det föreligger flera praktiska och juridiska hinder som innebär att det inte är möjligt att säkerställa att alla aktörer behandlas lika och tar sin del av ansvaret för insamlingen och hanteringen av textilavfallet. För att lösa flera av dessa hinder krävs internationella överenskommelser, ändringar i EU-rättsakter och fler bestämmelser om administrativt samarbete över gränserna. Utredningen menar att sådana åtgärder inte kan åstadkommas inom ramen för en statlig utredning, och att det därmed finns en risk att utländska producenter som säljer textil på distans direkt till svenska slutanvändare inte uppfyller sitt svenska producentansvar.

Konkurrensverket anser att det är angeläget att ett producentansvar inte snedvrider konkurrensen på den svenska marknaden för textil, och beklagar att utredningen inte gjort en tillräcklig analys av vilka möjligheter som finns att säkerställa att även distanshandel omfattas av systemet. En sådan analys bör därför genomföras innan ett producentansvar för textil införs. Om ett producentansvar införs innan det är säkerställt att all textil omfattas av de kostnader som systemet medför är det viktigt att det fortlöpande följs upp hur stor mycket textil som förs in vid sidan av systemet och hur detta går till.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit biträdande enhetschefen Stefan Jönsson.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Stefan Jönsson