

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Ett producentansvar för textil (SOU 2020:72)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i miljöbalken. Det ingår också förslag till förordning om producentansvar för textil och förslag till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vidare föreslås ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Slutligen föreslås ändring i avfallsförordningen (2020:614).

I sak anges förslaget bland annat innebära följande. Producentansvar införs för kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil. Detta anges också innebära att t.ex. möbler, teknisk textil, filter, textil på löpmeter, madrasser och skor inte omfattas av det nya producentansvaret. Efter en anmälan till Naturvårdsverket är det tillåtet att samla in textilavfall i följande fall:

- 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,
- remake-aktörers insamling av textilavfall,
- en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen.

Detta anges innebära att istället för att ersätta redan etablerade insamlingsvägar med ett helt nytt insamlingssystem leder utredningens förslag till att dagens insamling kan bevaras. Ansvaret för att insamlingen av textilavfall uppfyller kraven kommer inte att ligga på de enskilda producenterna. Producenterna är endast skyldiga att se till att deras produkter tas om hand av ett tillståndspliktigt insamlingssystem och det är den som driver insamlingssystemet som ansvarar för att systemet bedrivs och fungerar i enlighet med kraven. En producent som sätter textil på den svenska marknaden anges således endast vara skyldig att se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om producentens textil när den blir avfall och att anmäla sig till Naturvårdsverket. Vissa grundläggande krav ställs på ett insamlingssystem, utöver att det ska uppnå de mål som ställs upp för systemet. Kraven avser systemets lämplighet och rikstäckning samt vissa mer administrativa kriterier. För att anses lämpligt ska insamlingssystemet bland annat tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser där såväl hushåll som verksamheter som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt och utan avgift. Så långt som möjligt ska insamlingsplatser lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet. Insamlingen ska bedrivas på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande. För att anses rikstäckande ska insamlingssystemet tillhandahålla insamlingsplatser i varje kommun och den geografiska spridningen

inom respektive kommun ska vara skäligen med hänsyn till befolkningstäthet och verksamheters lokalisering. De övriga kraven avser bland annat en skyldighet att ge producenter tillgång till systemet på icke-diskriminerande villkor, hur producenternas avgifter ska beräknas, uppställande av säkerhet och viss obligatorisk information. Den som ansöker om tillstånd måste göra det troligt att det tänkta systemet kan nå målen för detta. Det anges finnas två typer av mål som ska nås. Det första målet är kopplat till insamlingen och det andra till hanteringen av det material som har samlats in. För att mäta insamlingens effektivitet ska Naturvårdsverket genom en plockanalys uppskatta hur mycket textilavfall som år 2022 slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Den uppskattade mängden ska divideras med antalet invånare i Sverige för att få fram ett genomsnitt som anger hur många kilogram textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Det långsiktiga målet är att detta genomsnitt ska minska med 90 procent. Målet formuleras som att genomsnittet jämfört med 2022 ska minska i tre steg som ska nås i fyraårsintervaller från det att insamlingssystemet tar över ansvaret för insamlingen av textilavfallet. Detta innebär att 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent, 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent och 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent. Målet för hanteringen av det insamlade materialet införs i ett steg. Från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som insamlingssystemet samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. Avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake¹ och i andra hand genom fiberåtervinning. Med producent avses den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil, men också den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till privata hushåll eller till andra slutanvändare än privata hushåll i Sverige säljer textil. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förse kommunerna med de uppgifter de behöver för att informera hushållen inom respektive kommun.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som ger effekter av betydelse för företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att utredningens uppdrag har varit att föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning. Vidare anges att enligt kommittédirektivet har införandet av ett producentansvar för textil två syften. För det första ska det åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. För det andra anges syftet vara att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar. Det anges också att vid utformandet av förslaget har utredningen tagit hänsyn till de minimikrav på utformning av producentansvar som följer av avfallsdirektivet² samt direktivets krav på att samtliga medlemsstater senast 2025 ska samla in textil separat.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att med de begränsningar som följer av utredningens uppdrag har det

¹ Med begreppet remake avser utredningen ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används som material vid tillverkning av ny textil.

² Härmed avses Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall m.m.

inte varit relevant att överväga att bevara dagens ordning för hantering av textilavfallet. Det anges inte heller funnits anledning att överväga om en ökad insamling av textil kan uppnås genom andra åtgärder än genom ett producentansvar. När det gäller hur producentansvaret ska utformas anges emellertid utredningen ha övervägt olika alternativ. Således anges att vid införandet av ett producentansvar läggs alltid det ekonomiska ansvaret för att ta hand om avfallet på producenterna i enlighet med principen om att förorenaren betalar. När det gäller ansvaret för att organisera omhändertagandet av avfallet anges det finnas två alternativ. Antingen läggs även detta ansvar på producenterna eller så läggs det ansvaret på en annan part som sedan får ersättning av producenterna för de kostnader som uppstår i samband med insamling och återvinning av avfallet. I likhet med vad som gäller för de existerande producentansvaren har utredningen valt att lägga såväl de ekonomiska som det organisatoriska ansvaret på producenterna. Det främsta skälet för detta anges vara att när producenterna ges hela ansvaret följer automatiskt att det skapas ett starkt incitament för producenterna att, utifrån de krav som ställs, utforma en textilinsamling och en hantering av det insamlade textilmaterial som är så resurs- och kostnadseffektiv som möjligt. Delas ansvaret kvarstår visserligen producenternas önskan att minimera kostnaderna men möjligheten att styra hur insamling och hantering organiseras begränsas betydligt.

Vidare anges i konsekvensutredningen att det i avfallsdirektivet endast krävs att medlemsstaterna ska införa separat insamling av textil senast 2025. Direktivet kräver sålunda inte att medlemsstaterna ska införa producentansvar för textil. Det krävs inte heller att de länder som väljer att införa ett producentansvar för textil måste ålägga producenterna att ta hand om all textil. Det är med andra ord möjligt att komplettera införandet av ett begränsat producentansvar för textil med en separat insamling av den textil som inte omfattas av producentansvaret och ändå uppfylla direktivets krav. Möjliga alternativ för avgränsningen av producentansvaret anges vara att låta det omfatta endast hushållens textilavfall eller endast kläder. Utredningen anser dock att det vore ineffektivt att införa en separat insamling av viss textil inom ramen för ett producentansvar och samtidigt införa ett parallellt system för separat insamling av övrig textil för att uppfylla avfallsdirektivets krav. Målsättningen anges därför ha varit att all typ av textil som omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling också ska omfattas av producentansvaret.

Det anges också att vid införandet av ett producentansvar är det möjligt att ställa detaljerade krav på hur insamlingen ska organiseras. Till exempel att insamlingen ska ske fastighetsnära eller att alla som säljer textil också ska vara skyldiga att ta emot avfall. Utredningen har valt att ställa få detaljkrav och att så långt som möjligt överlåta till producenternas insamlingssystem att organisera insamlingen på de sätt de finner mest lämpligt då utredningen bedömer att detta förhållningssätt leder till den mest kostnadseffektiva lösningen.

Vidare anges det följa av utredningsdirektivet att utredningens förslag ska utformas för att värna den verksamhet för återanvändning av textilier som secondhandhandeln och särskilt den som bedrivs av ideella organisationer står för i dag. En central utgångspunkt för utredningen anges också ha varit att det faktum att textil i viss mån redan i dag separeras från hushållens restavfall är en fördel som ska tas tillvara när producentansvaret utformas. I stället för att ersätta redan etablerade insamlingsvägar med ett helt nytt insamlingssystem har förslaget därför utformats så att dessa vägar så långt som möjligt bevaras och kan integreras i producentansvaret. En konsekvens av detta angreppssätt anges vara att det kommunala avfallsmonopolet, som gäller i dag, inte ersätts med ett nytt monopol för producenternas rikstäckande insamlingssystem. Vid sidan av producenternas insamling blir det tillåtet för ytterligare fem typer av aktörer att samla in textilavfall. Detta innebär bland annat att ideella aktörer kan fortsätta samarbeta med de kommuner som upplåter plats för deras insamlingskärl samt att butikernas insamlingsinitiativ kan fortsätta att utvecklas. Det innebär även att de delar av dagens insamling som skett i strid med det nuvarande regelverket blir laglig.

Utöver det som anges i konsekvensutredningen finns i förekommande fall resonemang kring alternativa lösningar redovisade i anslutning till beskrivningen av utredningens överväganden och förslag, i betänkandets tionde kapitel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges inte finnas skäl, med de begränsningar som följer av utredningens uppdrag, att överväga ett bevarande av dagens ordning för hantering av textilavfallet eller någon annan åtgärd än införande av producentansvaret. Utredningens direktiv har också bifogats betänkandet som en bilaga och i dessa anges bland annat att en särskild utredare ska lämna förslag på ett producentansvar för textil. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att det är förståeligt att remissen inte innehåller en omfattande analys av nollalternativet eller lösningar som inte inbegriper ett producentansvar. Regelrådet noterar vidare att det finns information om såväl hur dagens system är utformat som om pågående andra initiativ på området³ vilket ger en viss bild av vad utgångsläget skulle vara om inga nya åtgärder vidtogs. Det kan likväl konstateras att de begränsningar som finns i förslagsställarens uppdrag i princip skulle kunna innebära en risk att andra lösningar som skulle kunna vara likvärdigt ändamålsenliga inte övervägs. Det hade alltså kunnat finnas ett värde med en bredare analys. Det är positivt att det finns mer utvecklade resonemang när det gäller olika sätt som ett producentansvar kan utformas och för- och nackdelar med dessa. Det skulle ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens ytterligare om beskrivningen av effekter för företag av att välja bort de alternativ som förkastats hade beskrivits mer, inklusive om det skulle kunna finnas skillnader i kostnadspåverkan. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att införandet av en separat insamling av textil genomför artikel 11.1 tredje stycket i avfallsdirektivet⁴. Förslaget har också i flera avseenden anpassats med hänvisning till de nya minimikrav för producentansvar som följer av artikel 8a i avfallsdirektivet. Vidare anges det att i förslaget uppställs inga krav på produkters egenskaper och i de krav som gäller för att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem har anpassningar gjorts för att uppfylla de krav som följer av tjänstedirektivet. Förslaget begränsar inte heller möjligheten att handla med textilavfall på EU:s inre marknad. Med hänvisning till e-handelsdirektivet har kravet på förmedlare begränsats till att endast avse förmedlare etablerade i Sverige. Slutligen har utredningen bedömt att förslaget bör anmälas till EU-kommissionen i enlighet med de informationsprocedurer som följer av tjänstedirektivet och direktivet om tekniska regler. Sammantaget bedömer därför utredningen att förslaget är förenligt med EU-rätten. Ytterligare information om EU-rätt på området finns i andra delar av remissen⁵.

Regelrådet finner redovisningen av förslagens överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

³ Se kapitel 6 och 7 i remissen.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall m.m.

⁵ I betänkandets åttonde kapitel beskrivs avfallsdirektivet och den befintliga svenska lagstiftningen. Därutöver finns i det nionde kapitlet beskrivning av EU-reglering och produktkrav (sid 185), information om producentansvar reglerade på EU-nivå (sid 187). Överväganden avseende EU-rätten finns också i beskrivningen av skälen för utredningens förslag, i det tionde kapitlet.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att utredningen föreslår att författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Vissa av de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas först vid ett senare tillfälle. Det anges att den pågående pandemin har haft en betydande inverkan på många av de företag som berörs av utredningens förslag. Det är i dagsläget inte möjligt att förutse när smittskyddsåtgärderna kan fasas ut och det är inte heller möjligt för utredningen att bedöma de långsiktiga effekterna av pandemin. Vidare anges att det i dag finns många initiativ från både företag, branschorganisationer och fackliga företrädare för att stärka cirkulära affärsmodeller. Pandemin innebär stora utmaningar samtidigt som omställning till cirkulära affärsmodeller med nödvändighet behöver fortsätta utvecklas. Utredningen anser att Sverige kan vinna på att vara ett av de första länderna som inför ett producentansvar för textil. Det anges möjliggöra för Sverige att påverka hur andra länder väljer att utforma sinaregelverk när de genomför avfallsdirektivets krav på separat insamling av textil. Utredningen har även uppfattat att regeringen har för avsikt att ett producentansvar för textil ska introduceras på den svenska marknaden i närtid. För att uppnå detta måste den fortsatta hanteringen av utredningens förslag ske under snäva tidsramar. Det saknas därför enligt utredningens uppfattning skäl att skjuta på ikraftträdandet. Enligt utredningen bör det vara möjligt att under 2021 remittera förslagen och anpassa förslagen i enlighet med remissutfallet, anmäla förslaget till EU-kommissionen samt fatta nödvändiga beslut. Författningarna ska därför träda kraft den 1 januari 2022.

Vidare anger förslagsställaren det kan tyckas att det faktum att skälet till att de föreslagna författningarna måste träda i kraft redan i januari 2022 är att införandet av producentansvaret av praktiska skäl måste ske i flera steg och att flera av dessa steg är tidskrävande. Exempelvis måste ett insamlingssystem ha erhållit tillstånd innan det är möjligt att kräva att producenterna slutit avtal med ett sådan insamlingssystem. På motsvarande sätt kan bestämmelsen om avfallsinnehavarens skyldighet att sortera ut textilavfallet från övrigt avfall inte börja tillämpas förrän de insamlingssystem som fått tillstånd haft en realistisk möjlighet att etablera insamlingsplatser i hela Sverige.

Utredningen konstaterar att det är ett flertal faktorer som kommer att påverka vad som får anses vara en realistisk tidsplan. Det anges bland annat inte vara känt vilka aktörer som kommer att ansöka om tillstånd och om Naturvårdsverket ska hantera en eller flera ansökningar. Det anges inte heller vara känt om insamlingssystemen kommer att utnyttja den insamlingskapacitet som finns hos kommuner, ideella aktörer, butiker och existerande insamlingssystem eller bygga upp en ny insamling från grunden. Utredningen konstaterar emellertid att det är möjligt att spara mycket tid vid etableringen av insamlingen genom att via avtal integrera de aktörer som redan i dag bedriver separat insamling av textil i insamlingssystemet. Det är även enligt utredningens uppfattning troligt att denna form av samarbete utgör det mest kostnadseffektiva alternativet för att uppfylla kraven för tillstånd. Såsom kraven är formulerade anges det emellertid inte finnas något som hindrar att en aktör som ansöker om tillstånd sköter insamlingen helt i egen regi. Tidsplanen kan därför inte sättas så snävt att detta alternativ omöjliggörs. För att fastställa när olika bestämmelser ska tillämpas första gången har utredningen delat in den tänkta processen i fem steg.

Steg ett beskrivs på följande sätt. Om lösningen blir densamma som för andra producentansvar anges detta steg medföra att producenterna via sina branschorganisationer skapar ett materialbolag som kan ansvara för insamlingssystemet. Parallellt med detta kan Naturvårdsverket ta fram en vägledning för tillståndsansökan. Först därefter kan materialbolaget ta fram en plan för hur insamlingen ska organiseras och förse Naturvårdsverket med all den information som krävs för en tillståndsansökan. Naturvårdsverket ska därefter pröva och bevilja ansökan. Utredningen bedömer att 12 månader är tillräcklig tid för detta första steg.

Steg två bedömer utredningen omfattar följande. Först när ett tillstånd erhållits kommer en aktör vara villig att vidta kostnadsdrivande investeringar. I detta andra steg påbörjas sålunda arbetet med att få alla insamlingsplatser, transportlösningar, sorteringsanläggningar och samarbeten på plats. Under detta andra steg kommer insamlingssystemet även att behöva investera i redovisningssystem, rapporteringssystem för producenterna, framtagande av standardavtal, information m.m. Utredningen bedömer att detta andra steg tar ytterligare 12 månader i anspråk.

Avseende *Steg tre* anger utredningen att under slutet av perioden i steg två ska det vara möjligt för producenterna att sluta avtal med de insamlingssystem som erhållit tillstånd från Naturvårdsverket. Det ska även vara möjligt att anmäla till Naturvårdsverket att de avser att sätta textil på den svenska marknaden. Naturvårdsverkets skyldighet att se till att det är möjligt att göra en anmälan via internet ska därför tillämpas 18 månader efter ikraftträdandet.

Först när steg ett till tre har genomförts ska insamlingssystemet ta över ansvaret för insamlingen från kommunen, vilket sker i *steg fyra*. Producentansvaret kommer därmed att införas från och med den 1 januari 2024. Vid samma tillfälle ska bestämmelserna om krav på tillstånd respektive anmälan för att driva ett insamlingssystem tillämpas första gången. Även bestämmelserna om informationsansvar ska tillämpas första gången i samband med att insamlingssystemen tar över ansvaret för insamlingen. I ett sista *steg fem* anges sedan de bestämmelser om rapportering och information som kräver att insamlingen pågått under en viss tid kunna börja tillämpas. Med dessa förutsättningar ska följande gälla. I remissen finns också en uppställning över vilka paragrafer i författningsförslaget som föreslås börja tillämpas från och med ikraftträdandet⁶.

När det gäller informationsbehov anges följande i konsekvensutredningen. Införandet av ett nytt producentansvar och skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall berör samtliga svenska hushåll och alla verksamheter som producerar textilavfall. För att de mål som uppställs för insamlingen anges det inte räcka att hushållen och andra avfallsinnehavare känner till producentansvaret och den nya skyldigheten att separera textilavfallet från övrigt restavfall. De ska dessutom förmås ändra sitt beteende och lämna sitt textilavfall till dem som får samla in textilavfall separat. Det anges därför finnas ett omfattande behov av information. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förse kommunerna med de uppgifter de behöver för att informera hushållen inom respektive kommun. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ansvarar även för att komplettera kommunens information till hushållen samt för att informera andra avfallsproducenter än hushåll. Avfallsproducenterna ska bland annat erhålla information om skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall, tillgängliga insamlingssystem, vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd och den miljönytta som sorteringen bidrar till. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska även informera producenter om vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier, vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlingssystemets hantering av det insamlade avfallet och vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd. För att uppmärksamma utländska distanshandlare på de nya kraven och göra det enklare för dem att ta sitt producentansvar ska Naturvårdsverket vidare i samarbete med de tillståndsgivna insamlingssystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till denna målgrupp. Vidare anges att branschens intresse för utredningens arbete varit betydande⁷. Under utredningens gång har företrädare för de branscher som kommer att beröras erhållit information genom utredningens expertgrupp, utredningens referensgrupp, ett dialogmöte med drygt 100 deltagare, en stor mängd bilaterala kontakter med branschorgan och enskilda företag och deltagande på seminarier. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det inte krävs några ytterligare informationsåtgärder riktade mot denna grupp. Sammantaget bedömer

⁶ Se sidorna 315-317 i remissen.

⁷ Här hänvisas till beskrivning i betänkandets avsnitt 2.2.

utredningen därför att de föreslagna åtgärderna fyller det informationsbehov som uppstår i samband med genomförandet av förslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilka överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande och tillämpning av de föreslagna bestämmelserna. Som helhet betraktat är denna information förhållandevis utförlig och tydlig. Det är emellertid inte helt tydligt vad som ligger till grund för förslagsställarens bedömningar om vilken tid som krävs för de olika stegen. Konsekvensutredningens kvalitet skulle ha förbättrats om detta angavs. Regelrådet finner likväl att det finns information som visar att tillämpningen ska ske stegvis, vilka skäl som utredningen anser talar för detta och såvitt Regelrådet kan förstå har berörda företags möjligheter att förbereda sig i någon mån beaktats i detta avseende även om det är svårt att avgöra hur stor betydelse hänsynstagandet kan ha i förhållande till företagets förutsättningar. Det finns också viss beskrivning av behovet av information. När det gäller detta gör Regelrådet vissa iakttagelser. Det kan noteras att branschorganisationer har getts möjlighet att delta på ett antal möten med information. Det kan också anses vara en del av den generella beredningen av förslaget. Det är emellertid inte helt tydligt i vilken mån som den utformning av utredningens förslag som presenterades vid de aktuella mötena stämmer överens helt eller delvis med det som utredningen i dagsläget föreslår. Vidare kan konstateras att det också är fullt möjligt att regeringen, efter remittering av förslaget, kommer att revidera det ytterligare. Det är i och för sig enligt Regelrådets uppfattning förståeligt att utredningen inte kan förutse exakt vad en sådan senare utveckling kan väntas bli. Sammantaget finner Regelrådet likväl att det kan vara väl långtgående att hävda att det inte krävs några ytterligare informationsåtgärder till berörda företag. Om så är fallet har utredningen inte visat det.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att företag som berörs verkar inom textilbranschen genom att sälja, hyra ut eller förse andra med textil. Företagen har identifierats genom SNI-koder. Utredningen uppskattar att cirka 7 400 svenska företag omfattas av producentansvaret. Företagen som omfattas finns i huvudsak inom branscherna tillverkning (kläder, mattor, trikåväv, bordsdukar, arbetskläder, underkläder, strumpor, handväskor), grossister/partihandel (kläder, accessoarer, heminredningsvaror), butikshandel (kläder för barn, dam och herr, accessoarer, heminredningsvaror), marknads- och torghandel, postorder-, distans-, och internethandel, textiluthyrning samt industri- och institutionsvävt. Den sistnämnda kategorin anges innefatta företag inom tvätternäringen som sätter textil på marknaden. Denna grupp anges utgöras av företag som tillhandahåller sänglinnen, handdukar etc. till offentliga verksamheter såsom sjukhus och andra vårdinrättningar. SNI-koderna korresponderar inte fullt ut med de KN-nummer som används för att avgränsa producentansvarets tillämpningsområde. Samtliga SNI-koder som omfattar minst en typ av textil eller verksamhet som täcks av förordningens KN-nummer har dock tagits med. Detta anges innebära en överskattnings av antalet företag som faktiskt berörs. En övervägande majoritet av företagen anges ha mellan 1 och 9 anställda. Fördelningen mellan företagets storlek redovisas i tabell. I den aktuella tabellen anges bland annat att företag med mellan 1 och 9 anställda utgör knappt 90 procent av totala antalet företag⁸.

Det anges också att utredningen har antagit att alla tillverkare, säljare och uthyrare av textilier är producenter. Men det anges också att producentansvaret endast gäller för en aktör i värdekedjan, det

⁸ Se tabell 12.2 på sid 337 i remiss för hela redovisningen.

vill säga, om en tillverkare eller distributör har producentansvar så har inte återförsäljaren producentansvar. Eftersom totalsiffran över antalet berörda företag inkluderar tillverkare, säljare och uthyrare som en aggregerad summa innebär även detta en överskattning av antalet berörda företag. Det anges emellertid inte vara möjligt för utomstående att på förhand avgöra om en viss återförsäljare har producentansvar eller om det är tillverkaren, importören, eller distributören av varorna som säljs som ansvarar för uppfyllandet av producentansvaret. Anledningen anges vara att de inbördes förhållandena mellan producent och återförsäljare kan skilja sig åt mellan olika varor och en återförsäljare kan vara både producent (i egenskap av t.ex. importör av egna märkesvaror) och säljare av textil för vilken en annan aktör i distributionskedjan är producent. Att avgöra vem som har producentansvaret för en viss vara anges emellertid inte vara något som bedöms bli problematiskt för branschen som sådan utan endast ur utredningssynpunkt eftersom affärsförhållandena mellan företag inte är möjliga att klargöra sett utifrån.

Det anges att utredningen har strävat efter att så långt som möjligt lägga producentansvaret på aktörer som är etablerade i Sverige. För de utländska företag som säljer direkt till svenska slutanvändare är det emellertid inte möjligt att lägga ansvaret på en svensk aktör. Detta exemplifieras med följande fall.

- När en svensk konsument köper textil från en digital marknadsplats i exempelvis Tyskland eller Kina.
- När en svensk konsument köper textil direkt från den amerikanska tillverkarens webbshop.
- När en fabrik beställer arbetskläder till sina egna medarbetare från en grossist i Danmark.

Förslagsställaren anger vidare att för att kunna beräkna vilka kostnader förslaget medför så måste antalet aktörer som säljer på distans till svenska slutanvändare uppskattas. Tulldata över alla försändelser beställda av privatpersoner inkomna till Sverige under år 2019 med KN-nummer som börjar på 61 (kläder och tillbehör till kläder, av trikå) och 62 (kläder och tillbehör till kläder, av annan textilvara än trikå) anges omfatta knappt 93 000 försändelser. Vissa av dessa försändelser är skickade av privatpersoner och utredningen har inte haft möjlighet att i detalj försöka avgöra hur många som skickats från företag. En grov skattning anges vara att 10 000 av dessa avsändare är företag som därmed inkluderas i producentansvaret. Antalet företag inom EU som sätter textil på den svenska marknaden bedöms vara färre men här finns inga siffror att basera en uppskattning på. Med utgångspunkt i resonemanget att textilhandeln inom EU (främst kläder) domineras av några få större aktörer så uppskattas antalet företag inom EU till 2 000. För vidare beräkningar använder därför utredningen siffran 12 000 utländska företag.

Det anges inte ha varit möjligt att få en överblick över antalet svenska digitala marknadsplatser där ny textil säljs. Branschkoderna under vilka företagen finns registrerade tycks skilja sig mellan aktörerna vilket gör det svårt att få fram data. Sökningar på internet anges tyda på att denna grupp består av ett mindre antal stora aktörer med stor marknadsandel. Utredningen antar att förmedling av ny textil förekommer på 50 digitala marknadsplatser (det anges att eftersom data saknas skulle antalet kunna vara både större och mindre).

Det är endast insamlingssystem med tillstånd som producenter kan sluta avtal med för att fullgöra sitt producentansvar. För att ett fungerande producentansvar krävs det därför att åtminstone ett företag erhåller tillstånd att driva ett insamlingssystem. För att få tillstånd uppställs omfattande krav på den fysiska insamlingen men även krav avseende bland annat information och rapportering. För den insamling som kan ske efter anmälan krävs endast inrapportering av vissa uppgifter till Naturvårdsverket en gång per år. De aktörer som får samla in textilavfall efter en anmälan väljer själva om de vill utnyttja denna möjlighet, något krav föreligger inte. De aktörer som endast samlar in textil, och inte textilavfall,

berörs inte av utredningens förslag. I andra delar av betänkandet⁹ finns information om dagens aktörer som bedriver insamling. Där anges bland annat att insamling domineras av ideella aktörer, men att det också finns kommersiella aktörer som har sådan verksamhet. En mer utvecklad beskrivning av de kommersiella aktörerna saknas.

Insamling utan tillstånd bedöms beröra 85 aktörer av olika slag.

Utredningens förslag medför inte att nya krav införs för de företag som sorterar eller återvinner textilavfall men med tanke på att 86 500 ton textilavfall inte längre kommer att gå till restavfall utan i stället ska förberedas för återanvändning eller återvinnas är det troligt att dessa företag kommer att erfara en ökad efterfrågan på sina tjänster. Ytterligare beskrivning av företagen finns inte i konsekvensutredningen. På annan plats i betänkandet finns viss information om enskilda anläggningar.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller de företag som direkt berörs av reglerna om producentansvaret, dvs. de som kommer att anses vara producenter, finns information om branschtillhörighet, antal och storlek, när det gäller de svenska aktörerna. Det finns också en uppskattning av antalet producenter som kan beröras av bestämmelserna avseende direktimport och av antalet digitala marknadsplatser. Det är värdefullt att det både finns kvantitativ information och information om hur dessa uppgifter har bedömts och vilka osäkerheter de är förknippade med. Det är inte helt klart på vilken grund som förslagsställaren kommer fram till att det är ca 10 procent av internationella försändelser som kommer från företag. Det skulle också ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om beskrivningen av kommersiella aktörer inom insamling hade varit tydligare. Såvitt Regelrådet kan förstå rör det sig åtminstone delvis om samma företag som är producenter, men detta hade kunnat anges tydligare. Vidare skulle det ha haft ett värde om företagen som sorterar och återvinner textilavfall hade beskrivits något tydligare, när det bedöms finnas en effekt även för dessa. Eftersom det likväl finns förhållandevis utförlig och tydlig information om de direkt berörda producenterna, inklusive information om vilka osäkerheter som gäller för beskrivningen, kan befintlig redovisning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att innan textilen sätts på marknaden ska en anmälan skickas till Naturvårdsverket. En sådan anmälan kan göras via ett formulär på internet. Varje företag som gjort en sådan anmälan ska därefter betala en tillsynsavgift om 500 kronor per år. Avgiften kommer att debiteras tills företaget meddelar att det inte längre har producentansvar. Innan textilen sätts på marknaden ska säljaren eller uthyraren också ingå ett avtal med ett tillståndsgivet insamlingssystem. Enligt avtalet ska insamlingssystemet åta sig att ansvara för att ta hand om textilen när den blivit avfall. För detta kommer insamlingssystemet att ta ut en avgift. Det är insamlingssystemet som kommer att fastställa denna avgift och hur den ska beräknas. Utredningens förslag anges emellertid innebära att avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige. Om möjligt ska avgiften dessutom anpassas utifrån egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet. Det anges att för att beräkna avgiften till insamlingssystemet kommer det därför att krävas att säljare och uthyrare kan redogöra för hur mycket producentansvarstextil de satt på marknaden. Detta anges i sin tur kunna medföra att de behöver anpassa sina redovisningssystem så att

⁹ Se framför allt kapitel 6.4.

det går att skilja mellan produkter som utgör textil enligt förordningens definition och övriga produkter de säljer eller hyr ut. Beroende på hur distributionskedjan ser ut kan det även bli nödvändigt att för den textil de säljer eller hyr ut skilja mellan textil som de själva har producentansvar för och textil som någon i ett tidigare distributionsled har producentansvar för.

I en tabell¹⁰ sammanfattas utredningens beräkning av vilka kostnader som uppstår för de berörda svenska företagen. Där anges att den totala kostnaden för anmälningar till Naturvårdsverket, som är en engångskostnad, bedöms uppgå till 1,3 miljoner kr. Tillsynsavgifterna bedöms sammantaget uppgå till 3,7 miljoner kr årligen. Avgifter till insamlingssystem bedöms förslagsställaren totalt komma uppgå till 295 miljoner kr årligen. Den totala kostnaden för rapportering till insamlingssystemet bedöms uppgå till 21,5 miljoner kr årligen. Det finns också uppgifter om hur dessa totalkostnader har beräknats¹¹.

Vidare finns en tabell¹² som sammanfattar de bedömda totala kostnaderna för utländska företag som säljer textil på distans till svenska slutanvändare. I denna anges att den totala kostnaden för anmälan till Naturvårdsverket uppgår till 110000 kr. Tillsynsavgiften till Naturvårdsverket för de utländska företagen har beräknats till sammantaget 150000 kr årligen. Kostnad för producentrepresentanter¹³ bedöms uppgå till 2,4 miljoner kr årligen. De utländska företagens avgifter till insamlingssystem bedöms uppgå till 950000 kr årligen och deras rapportering till insamlingssystemet bedöms kosta 1,1 miljoner kr årligen. Det finns uppgifter även om hur totalkostnaderna för de utländska företagen har beräknats¹⁴.

För att minska risken för att säljare som säljer via digitala marknadsplatser inte skulle fullgöra sitt producentansvar har utredningen valt att också ställa krav på den aktör som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige¹⁵. Konsekvensen av kravet anges vara att förmedlaren måste säkerställa att de säljare som har producentansvar och som använder marknadsplatsen har slutit avtal med ett insamlingssystem. Kravet omfattar inte förmedling av försäljning av textil där säljaren är en privatperson eftersom privatpersoner inte har producentansvar. Detta anges sammantaget medföra kostnader på 150000 kr för ändring av avtal och 700000 kr för administrering och hantering av nya avtal. Båda dessa kostnader anges vara engångskostnader. Även förutsättningarna för denna uppskattning redovisas¹⁶.

Det finns också en beskrivning av de kostnader som bedöms finnas för den som bedriver insamlingssystem med tillstånd. Kostnaderna anges bestå i kostnader för tillståndsprocessen, kostnader för själva insamlingen, kostnader för hantering och kostnader för information och administration. Den totala kostnaden anges uppgå till 296 miljoner kr. Av denna kostnad anges 720000 kr avse kostnader för tillståndsprocessen, vilket anges vara en engångskostnad. Insamlingskostnader anges uppgå till 3,5 miljoner kr årligen och kostnader för hantering 227 miljoner kr årligen. Tillsynsavgifter bedöms kosta 275000 kr per år. Kostnader för information bedöms uppgå till 25 miljoner kr årligen och administration bedöms kosta 38 miljoner kr årligen. Plockanalyser anges medföra en årlig kostnad på 2,1 miljoner kr per år¹⁷. Förutsättningarna för dessa bedömningar redovisas också¹⁸.

¹⁰ Se sid 337 i remissen.

¹¹ Se sidorna 337 – 339 i remissen.

¹² Se sid 341 i remissen.

¹³ En representant, i Sverige, som merparten av de utländska företagen väntas komma att vilja använda sig av.

¹⁴ Se sidorna 341-345.

¹⁵ På grund av de förutsättningar som ges i EU-rätten anges det endast vara förmedlare som är etablerade i Sverige som omfattas av detta krav.

¹⁶ Se sid 345 – 346.

¹⁷ Det kan noteras att plockanalyser inte bedöms göras varje år utan vartannat, till en kostnad på 4,2 miljoner kr, vilket medför att kostnaden på årsbasis blir 2,1 miljoner kr.

¹⁸ Se sid 349 – 355. På dessa sidor framgår även mer detaljerat vad som räknas in i insamling, hantering, etc.

Intäkter från försäljning av insamlat material har bedömts uppgå till 0 kr. Utredningen anger att det idag finns stora mängder lagrat textilavfall på grund av pandemin och detta överskott har påverkat världsmarknadspriset neråt. Även om vissa utsorterade fraktioner i dag har ett värde gör utredningen bedömningen att det faktum att samtliga EU-länder ska samla in textil separat senast 2025 kommer att medföra att priserna kommer att sjunka ytterligare och att värdet för vissa fraktioner kommer att vara negativt. Priset kommer även att påverkas av om det utvecklas nya effektiva återvinningsprocesser och hur tillverkarnas efterfrågan på återvunnen fiber utvecklas. Mot den bakgrunden utgår utredningen från att insamlingssystemet inte kan förvänta sig några intäkter från försäljning av textilavfall på världsmarknaden. Samma antagande görs för aktörer som får samla in utan tillstånd.

Uppgifter lämnas också om kostnader för insamling utan tillstånd. Dessa aktörer anges få en kostnad på 24000 kr för anmälan till Naturvårdsverket (engångskostnad) och en årlig kostnad på 62000 kr för rapportering. Kostnaden avser samtliga aktörer, såväl ideella som kommuner och några butikskedjor. Kostnaderna för själva insamlingen bedöms inte förändras för dessa aktörer.

Utredningen bedömer att producenterna kommer att föra över den kostnad som de får till följd av producentansvaret på sina kunder, vilket bedöms leda till priset för en genomsnittlig t-shirt skulle öka med 23 öre¹⁹.

Konsekvenserna för privata och offentliga verksamheter som innehar textilavfall anges likna de som gäller för hushållen, dvs. de behöver uppfylla krav på utsortering och kommer erfara en höjning av inköpspriset. Det anges inte ha varit möjligt att finna data över antalet verksamheter som kan komma att omfattas av kravet på utsortering och det har därför inte varit möjligt att uppskatta kostnaden för sortering för denna grupp.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns överlag tydlig och utförlig beskrivning av den kostnadspåverkan och påverkan på verksamhet som utredningen bedömer uppstår för berörda företag. Det är värdefullt att det tydligt framgår också vilka osäkerheter som finns förknippade med delar av analysen och vilka antaganden som görs. Det är en brist att det saknas information om ökade kostnader för sortering för privata verksamheter som innehar textilavfall. Mot bakgrund av att det får anses vara tydligt redovisat hur de verksamheter som mest direkt berörs av producentansvaret påverkas kostnadsmässigt och i sin verksamhet är detta emellertid inte en brist av sådan betydelse att den blir avgörande för bedömningen. Befintlig beskrivning är således tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att utredningen bedömer att producentansvaret potentiellt kan ha en begränsad påverkan på konkurrensförhållanden för företag på följande två sätt. För det första kommer producenter att behöva ansluta sig till ett insamlingssystem och anmäla sig till Naturvårdsverket för att uppfylla kraven för producentansvaret, vilket både innebär en finansiell och en administrativ börda för företagen. Bördan kommer vara mest kännbar för de minsta företagen, för vilka kostnaden är störst i förhållande till intäkterna. Utredningen bedömer dock att nivån på avgiften²⁰ till Naturvårdsverket samt det faktum att den administrativa bördan för rapportering till insamlingssystemet för företag som sätter en begränsad mängd textil på marknaden kommer att vara låg, sammantaget medför att effekten på konkurrensförhållandena kommer att vara mycket begränsade. Det är dessutom uttryckligt reglerat att

¹⁹ Förutsättningarna för denna uppskattning redovisas också.

²⁰ Avgiften är 500 kr per företag.

samtliga producenter ska få tillgång till insamlingssystemet på lika villkor. Utredningen anser inte att särskild hänsyn behöver tas till de små företagen utöver den hänsyn som förslaget innebär beträffande fördelning av kostnader utefter mängd textil som sätts på marknaden. För det andra kan företag som slipper eller undviker producentansvaret, så kallade friåkare, gynnas av att konkurrenter som omfattas av producentansvaret får ökad administrativ och finansiell börda. Problemet uppstår när svenska eller utländska företag medvetet eller omedvetet undviker att ansluta sig till producentansvarssystemet. När det gäller producenter etablerade i Sverige bedömer utredningen inte att detta problem kommer att påverka konkurrensförhållanden eftersom det är möjligt att bedriva en effektiv tillsyn mot dessa svenska aktörer. Kravet på förmedlare etablerade i Sverige anges dessutom minska risken för friåkare ytterligare. Motsvarande möjlighet till effektiv tillsyn och krav på förmedlare gäller emellertid inte när producenterna är etablerade i andra länder. Utredningen bedömer emellertid inte att detta riskerar att bli ett stort problem ur ett konkurrensperspektiv. Naturvårdsverket föreslås få i uppgift att ta fram informationsmaterial om producentansvarssystemet på engelska och rikta detta till utländska aktörer och utredningen bedömer att utländska aktörer med stor försäljning till svenska konsumenterna kommer att ta sitt ansvar. För att underlätta för dessa aktörer blir det även möjligt att använda sig av en producentrepresentant. Även om det finns en klar risk att aktörer som vid enstaka tillfällen säljer små mängder textil till Sverige inte kommer att ta sitt producentansvar står dessa för en så liten del av den totala svenska textilmarknaden att det av utredningen bedöms ha en obetydlig konkurrensnedvidande effekt.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen innehåller ett antal aspekter som är relevanta för bedömningen av påverkan på konkurrensförhållanden och som beskrivs på ett förhållandevis tydligt sätt. Det framgår vilka bedömningar som utredningen gör och vilka skäl som finns för dessa bedömningar. Allt detta har ett inte oväsentligt värde. När det gäller realismen i de bedömningar som utredningen gör, noterar Regelrådet följande. De aspekter som nämns som att de motverkar en stark påverkan på de mindre producentföretagen skulle kunna ha en sådan betydelse som utredningen anger. När det gäller vilka möjligheter som finns att bedriva tillsyn över några tusental aktörer och vilken betydelse det kan ha för att motverka illojal konkurrens, är det Regelrådets uppfattning att utredningens bedömning kan vara något optimistisk. I kombination med att flertalet företag själva vill följa reglerna - något som utredningen såvitt Regelrådet kan förstå bedömer vara fallet i alla fall när det gäller utländska företag -framstår det emellertid inte som orimligt att den illojala konkurrensen skulle kunna bli begränsad. En aspekt som inte tas upp på något tydligt sätt är om förslaget innebär att tröskeln för nya företag att bli verksamma på marknaden höjs till följd av förslaget. Det hade varit värdefullt om utredningen hade redovisat sin syn även på detta. Sammantaget finner Regelrådet i alla händelser att utredningen har redovisat möjliga effekter och skälen för sina bedömningar avseende dessa på ett tillräckligt tydligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som har refererats ovan bedömer utredningen att offentliga och privata verksamheter kommer att behöva lägga mer tid på sortering.

Regelrådet gör följande bedömning. Utöver den kostnad som är förknippad med den tid som sådan utökad sortering kräver, är det möjligt att det finns en s.k. irritationskostnad förknippad med detta. Detta hade kunnat utvecklas av utredningen, men eftersom effekten ändå nämns, kan det anses finnas information.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som refererats ovan bedömer förslagsställaren att särskild hänsyn till små företag inte är motiverad utöver att hänsyn tas till mängd textil som sätts på marknaden vid fördelning av kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att en mycket stor andel av de berörda företagen har mellan 1 och 9 anställda hade det varit motiverat med en mer utvecklad beskrivning av hur små företag väntas påverkas och varför de hänsyn som nämns är tillräckliga.

Regelrådet finner redovisningen av särskilt hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen håller tillräcklig kvalitet i de allra flesta avseenden. Regelrådet noterar att det finns osäkerheter förknippade med de bedömningar som görs men finner att dessa osäkerheter har redovisats på ett tydligt sätt, vilket medför en värdefull transparens både när det gäller analysens styrkor och svagheter. De brister som finns i redovisningen är inte av sådan betydelse att de blir avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 februari 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande