

Klimat- och
näringslivsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att införa ett producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor, men efterfrågar åtgärder i det remitterade lagförslaget som bidrar till att fasa ut farliga ämnen ur materialkretsloppet.

- Kemikalieinspektionen anser att krav på utsortering gällande textilier och skor som innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen bör tydliggöras i förslaget till reviderat avfallsdirektiv, till exempel genom att definiera begreppet ”kontaminering”, ta fram riktlinjer för hur sorteringen ska ske och sätta upp mål om högkvalitativ återvinning.
- Kemikalieinspektionen bedömer att differentierade producentansvarsavgifter med avseende på innehållet av farliga ämnen kan bidra till att nå målet om hållbara och cirkulära textilier och skor. Kemikalieinspektionen anser därför att det behöver framgå av förslaget att förekomsten av miljö- och hälsofarliga ämnen ska vara en grund för en sådan differentiering.
- Kemikalieinspektionen anser att flera centrala begrepp i författningsförslaget behöver förtydligas och knytas an till befintliga regelverk i högre utsträckning.
- Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till åtgärder för att minska risken för dumpning av avfall i andra länder utanför EU.

Synpunkter

Övergripande synpunkter

Detta remissvar är avgränsat till de förslag till nya krav som rör textilier, textilrelaterade produkter och skor. Kemikalieinspektionen lämnar inga synpunkter på nya mål om matavfall eller förändringar som berör medlemsländernas program för förebyggande av matavfall.

Kemikalieinspektionen ställer sig generellt positiv till införandet av ett producentansvar för textil för textilier, textilrelaterade produkter och skor.

Kemikalieinspektionen konstaterar att kemikalier – inklusive förekomst av miljö- och hälsofarliga kemikalier – i stort sett inte omnämns i förslaget, varken i lagtexten eller i EU-kommissionens bakgrundspromemoria (de enda undantagen är skälsats 27 och i en mening om EU:s textilstrategi). Detta trots att textilier är ett problematiskt och prioriterat område även när det gäller förekomst av miljö- och hälsofarliga ämnen och att detta lyfts fram på flera ställen i till exempel EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö och i EU:s strategi för hållbara och cirkulära textilier. EU:s textilstrategi har målsättningen att textilier ska vara fria från farliga ämnen till 2030. För att leva upp till denna målsättning behövs det krav på att fasa ut farliga ämnen ur materialkretsloppen. Kemikalieinspektionen anser att utfasningen i första hand bör ske genom att användningen av särskilt farliga ämnen begränsas vid tillverkningen av textilier, textilrelaterade varor och skor. Detta bör även i fortsättningsvis ske med stöd av lämplig EU-lagstiftning, såsom Reach-förordningen.

Tillverkning, liksom ibland återvinning, av textilier är mycket kemikalieintensiv, förknippad med exponering för farliga ämnen¹ både i arbetsmiljön och genom emissioner till den yttre miljön. Tillverkning, användning, avfallshantering och återvinning av textilier medför dessutom ofta spridning av mikroplaster i miljön, vilket endast nämns i förbigående i kommissionens bakgrundspromemoria.

¹ Exempel på problematiska områden när det gäller textilier är innehåll av CMR-ämnen (föremål för 68(2) begränsning under Reach-förordningen (Reach), förekomst av sensibiliserande ämnen/allergener (bland annat föremål för begränsningsförslag under Reach), förekomst av PFAS (föremål för begränsningsförslag under Reach), samt förekomst av ur miljö- och hälsosynpunkt problematiska flamskyddsmedel. Echa har presenterat en strategi för reglering av sådana flamskyddsmedel (Regulatory strategy for flame retardants, Echa 2023)

Eftersom det i förslaget finns referenser till avfallshierarkin i ramdirektivet för avfall vill Kemikalieinspektionen påminna om att avfallshierarkins förebyggande av avfall bland annat innebär att avfallets farlighet ska minskas.

Kemikalieinspektionen har tidigare lämnat synpunkter gällande textilier, inklusive om införandet av producentansvar, bland annat i remissvaren om promemorian Cirkulär hantering av textil och textilavfall² respektive om SOU 2020:72 Ett producentansvar för textil.³

Skäl 21

I skäl 21 betonas att motivet till det utökade producentansvaret för textilier, textilrelaterade produkter och skor är att se till att det föreligger ett högt skydd för människors hälsa och miljön i EU.

Kemikalieinspektionen vill i detta sammanhang understryka att risker orsakade av farliga ämnen är en viktig aspekt som behöver beaktas för att nå detta mål (se vidare under artikel 22c).

Skäl 27

Ekodesignförordningen för hållbara produkter (ESPR) nämns i skäl 27 i förslaget, där det framgår att bindande ekodesignkrav för textila produkter kommer utvecklas under denna lagstiftning. Kommissionen har informerat om sitt arbete med att ta fram sådana kriterier för textilier, men det finns en hel del oklarheter. Dels har inte ekodesignförordningen förhandlats klart, dels är det oklart hur de delegerade akterna, som kommissionen enligt förslaget ska ta fram för att genomföra lagstiftningen, kommer att utformas och när dessa börja tillämpas.

I skälsatsen nämns bland annat “It will also regulate the presence of substances of concern to allow their minimization and tracking in view of reducing waste generation and improving recycling”. ESPR omfattar möjligheten att spåra och informera om ämnen som inger betänkligheter (Substances of concern, SoC) i produkter, men det finns också möjlighet att införa undantag från dessa informationskrav. ESPR omfattar även möjligheten att begränsa ämnen (inklusive SoC), men reglernas nuvarande

² Klimat- och näringslivsdepartementets referens KN2023/03051, Kemikalieinspektionens diarienummer: H23-0548

³ Miljödepartementets referens M2020/02005, Kemikalieinspektionens diarienummer: H20-09894

utformning medger inte begränsningar baserat på endast kemikaliesäkerhet. Sådana begränsningar ska i stället hanteras genom Reach-förordningen. Syftet med ESPR-begränsningar är snarare att förbättra en produkts prestanda avseende andra hållbarhetsaspekter, till exempel återvinningsbarhet eller uppgraderingsbarhet. Förbättrad kemikaliesäkerhet bedöms främst uppkomma som en sekundär effekt av krav under ESPR. Det finns fortfarande en del oklarheter kring hur kommissionen kommer att tillämpa begränsningar under ESPR och hur ämnen med farliga egenskaper, som kan påverka återvinningen negativt, kommer att hanteras. Det kommer i vilket fall som helst att ta tid innan kommissionen tar fram en delegerad akt med ekodesignkrav för textilier under ESPR och innan denna akt börjar tillämpas.

Det är viktigt att utforma krav inom unionen så att de bidrar till att minimera innehållet av farliga ämnen i återvunnen textil, eftersom förekomsten av farliga ämnen kommer att motverka återvinning, liksom värdet på och användbarheten av det återvunna materialet. Skälsats 27 uttrycker en förhoppning om att den framtida tillämpningen av ESPR ska lösa problemet. På sikt kan det bli möjligt att hantera vissa textilrelaterade problem i större utsträckning genom begränsningar av farliga ämnen via kemikalielagstiftningen, främst i Reach-förordningen. Införandet och tillämpningen av en bred GRA ("generic approach to risk management") i samband med den planerade Reach-revideringen skulle kunna bidra till detta. Med lagstiftningens nuvarande utformning är det dock inte möjligt att införa riskhanteringsåtgärder under avfallshanteringsfasen via Reach-begränsningar.

Artikel 1 Amendments

Artikel 1 (4b) För att ett producentansvar ska fungera i praktiken måste det vara tydligt vilka aktörer som är producenter. Den definition av *producent* som föreslås i artikel 4b behöver utvecklas genom att införa definitioner som överensstämmer med andra lagstiftningar som berör producentansvar, avseende de aktörer som ingår i begreppet producent: tillverkare, importör och distributör.

Kemikalieinspektionen föreslår att definitionen av producent förtydligas i linje med rambeslut nr 768/2008/EG⁴, genom att begrepp som används i

⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG

denna definition i förslaget, såsom ”manufacturer”, ”importer” och ”distributor”, införs som separata definitioner i samband med revideringen.

Bilaga IVc anger vilka produkter som omfattas av producentansvaret genom hänvisningar till så kallade KN-nummer.

Kemikalieinspektionen föreslår att bestämmelsen kompletteras med en förklaring av vad KN-nummer är och en hänvisning till Rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma Tulltaxan.

Artikel 22b Textile, textile-related and footwear producer register

Kemikalieinspektionen ser positivt på att EU-kommissionen tar fram harmoniserade format för de nationella producentansvarsregister som ska delas mellan medlemsstater. Det gynnar både producenter och tillsynsmyndigheter.

Artikel 22c Producer responsibility organisations for textiles

Kemikalieinspektionen ser positivt på att föreskriva ett utökat producentansvar för den textila värdekedjan. Det är däremot oklart när i tiden detta ska införas och hur medlemsländerna ska utforma producentansvaret så att de finansiella bidragen för avfallshantering med mera fördelas på ett ”rättvist” sätt (se artikel 22a (5) och 22a (8)).

22c (3a) Enligt förslaget ska medlemsländerna se till att producentansvarsorganisationerna utformar avgifter utifrån ett antal villkor, bland annat utifrån vikt, de mest relevanta kraven som ställs på textilier i ekodesignförordningen för hållbara produkter (ESPR), eller andra krav i unionslagstiftningen. Utformningen av differentierade producentansvarsavgifter kommer att överlämnas dels till medlemsländerna, dels till kommissionen genom ett mandat att ta fram genomförandeakter.

Kemikalieinspektionen anser att särskilt farliga ämnen bör fasa ut från textilier och skor, i första hand genom tydliga begränsningar i lagstiftning, såsom i Reach-förordningen. Innan det finns lagstiftning för att begränsa särskilt farliga ämnen, skulle dock en högre producentansvarsavgift för varor som innehåller särskilt farliga ämnen utgöra ett incitament för tillverkande företag att redan i produktionsfasen undvika innehåll av sådana ämnen. Detta

skulle också vara i linje med principen att förorenaren betalar. Det kan också signalera till branschen vilka ämneskategorier som sannolikt kommer omfattas av begränsningar i framtiden. Signalerna skulle ge branschen möjligheter att ställa om innan begränsningar av särskilt farliga ämnen införs i kemikalielagstiftningen och därmed öka framförhållningen⁵.

Enligt vår tolkning av förslaget ska producentansvarsavgifterna differentieras utifrån de miljö- och hållbarhetsaspekter som prioriteras i en framtida delegerad akt avseende textilier under ESPR. Det är dock osäkert om och i vilken utsträckning innehållet av miljö- och hälsofarliga kemikalier kommer att hanteras i denna delegerade akt (se även kommentar avseende skäl 27). Det medför i sin tur, med nuvarande förslag, en osäkerhet om huruvida det kommer att bli möjligt att införa/tillämpa differentierade producentansvarsavgifter baserat på kemikalieinnehåll under det reviderade avfallsdirektivet.

Kemikalieinspektionen föreslår därför att förslaget till reviderat avfallsdirektiv kompletteras med ett krav på att differentierade avgifter också ska baseras på innehåll av miljö- och hälsofarliga ämnen. Eftersom målet i skäl 21 är att skydda människors hälsa och miljön bör det även inbegripa risker kopplade till farliga ämnen. Att kravet ställs på EU-nivå främjar den gemensamma marknadens funktion, till skillnad mot en situation där avgiftens utformning varierar mellan medlemsländerna.

22c (4) Kommissionen ges enligt förslaget mandat att ta fram en genomförandeakt för att undvika att olika medlemsländers producentansvarsavgifter utgör hinder på marknaden och för att de ska vara i linje med antagna akter under ekodesignförordningen. Eftersom det finns osäkerheter om ESPR-processen, se beskrivning under artikel 22c (3a), föreslår Kemikalieinspektionen ett tillägg i artikeln som möjliggör för kommissionen att inkludera krav gällande innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen som ett område där krav kan ställas i en genomförandeakt.

⁵ I den svenska föreskriften om producentansvar för elutrustning finns exempelvis krav på att avgifter ska differentieras med avseende på innehåll av särskilt farliga ämnen, se Naturvårdsverkets föreskrifter om bestämmande av ersättning för elutrustning med hänsyn till innehåll av farliga ämnen (NFS 2022:12).

Artikel 22d Management of textile waste

Kemikalieinspektionen saknar åtgärder i det remitterade lagförslaget som bidrar till att farliga ämnen fasas ut ur kretsloppen. Vissa textilfraktioner kan innehålla kemiska ämnen som är olämpliga att recirkulera och som bör fasas ut ur kretsloppen. Textil som innehåller ämnen som är förbjudna eller särskilt farliga för användarna ska enligt vår uppfattning separeras från övrigt textilavfall. Kemikalieinspektionen anser att sådan textil inte ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Det finns inte några tydliga incitament i förslaget som styr mot en högkvalitativ återvinning där man till exempel har kontroll på innehåll av farliga ämnen och i övrigt motverkar så kallad ”downcycling”. Mål om ökad återvinning som inte kombineras med kvalitetskrav kan leda till risk för ökad spridning av farliga ämnen.

22d (2) Kemikalieinspektionen instämmer med behovet av att identifiera och avlägsna föremål, material och ämnen som är en källa till kontaminering (“screening at the separate collection point to identify and remove non-target items or materials or substances that are a source of contamination”).

Artikeln är i sin nuvarande formulering för otydlig för att medlemsländerna ska kunna ställa tydliga krav på de aktörer som hanterar textilavfall att vidta åtgärder. Det finns exempelvis inte någon definition av vad som menas med kontaminering. Det är också oklart hur identifieringen ska göras på insamlingsstället (“collection point”).

Kemikalieinspektionen anser att innehåll av farliga ämnen, som bör fasas ut ur kretsloppen, bör kunna betraktas som en kontaminering. Ett exempel på sådan kontaminering är förekomsten av så kallade ”legacy chemicals”. Begreppet ”legacy chemicals” betecknar miljö- och hälsofarliga ämnen som tidigare var tillåtna att använda i material och varor och där användningen senare begränsats, till exempel perfluoroktansulfonat (PFOS). PFOS är förbjudet enligt POPS-förordningen. Ämnet bryts inte ned, är kroniskt giftigt, reproduktionsstörande och giftigt för vattenlevande organismer. Sådana ämnen kommer att finnas kvar i samhället i textilier som producerats innan begränsningen och de riskerar att förorena det återvunna materialet när dessa textilier blir avfall. Problemet med ”legacy chemicals” kommer att finnas kvar under överskådlig tid eftersom nya problemämnen kommer att fortsätta att identifieras och begränsas.

Begreppet kontaminering kan tolkas på olika sätt och Kemikalieinspektionen föreslår därför att det i skälsats 23 förtydligas vilka aspekter som bör ingå i begreppet.

22d (5c) Kemikalieinspektionen anser att textilier, textilrelaterade produkter och skor som sorteras ut baserat på innehåll av farliga ämnen i vissa fall ska gå till destruktion. Det bör förtydligas att allt textilavfall inte lämpar sig för materialåtervinning (åtminstone inte med idag tillgängliga metoder), exempelvis PFAS-behandlade textilier och skor. Detta motsägs av artikel 22d (5c) som anger att det som inte går att återanvända ska materialåtervinnas ("Föremål som inte är lämpade för återanvändning ska sorteras för återvinning").

Kemikalieinspektionen anser att textil, textilrelaterade produkter och skor som innehåller förbjudna ämnen eller ämnen som är farliga för användarna eller miljön så långt som möjligt ska hållas avskilt från övrigt textilavfall och ska inte förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. I nuläget saknas en skrivning om hur textil som utgör farligt avfall ska sorteras. En sådan skrivning förutsätter att den som lämnar textilavfall till insamling eller återvinning har kunskap om vilka ämnen som textilen innehåller eller hur textilen har behandlats under användningsfasen och därmed om det kemikalieinnehåll som tillkommit (till exempel som i fallet med arbetskläder eller skyddskläder). Det behövs därför också riktlinjer för hur sorteringen ska gå till. Sådana riktlinjer bör tas fram i samråd med tillverkare och återvinnare och riktlinjerna skulle till exempel kunna ingå i en vägledning till lagstiftningen. Det skulle förslagsvis kunna ingå i **22a (4e)**.

22d (8) Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till åtgärder för att minska risken för dumpning av textila avfall i länder utanför EU. Det är också i linje med generationsmålet, att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Kommissionens förslag skulle i teorin kunna bidra till minskad spridning av farliga ämnen i miljön, genom att motverka att textil hamnar på soptippar, i vattendrag, förbränns på ett olämpligt sätt osv. Kemikalieinspektionen vill dock betona att det även är viktigt att regelverket också bidrar till högkvalitativ återvinning. Kemikalieinspektionen bedömer att det aktuella förslaget är otillräckligt och otydligt i detta avseende.

I högkvalitativ återvinning ingår bland annat att det återvunna materialet så långt som möjligt ska vara fritt från farliga ämnen och att den återvunna råvaran ska hålla en sådan kvalitet att den efterfrågas på marknaden och kommer till användning i nya produkter. Det är därför viktigt att skapa ett system som säkerställer att ambitionen kvantitativt ökad återanvändning och återvinning inte ger incitament för en, ur hälso- miljö- och resurssynpunkt, otillräcklig eller undermålig hantering. I detta ingår, som tidigare påpekats, även att undvika att uttjänta textilier dumpas i tredje land, liksom att utforma tillämpning av beräkningsmetoder och handel med återvinningskrediter (så kallad massbalans) så att risken för fusk och återvinning av bristfällig kvalitet förebyggs. Kemikalieinspektionen anser sammantaget att krav på utsortering gällande textilier och skor som innehåller farliga ämnen bör tydliggöras i förslaget till reviderat avfallsdirektiv, samt att direktivet bör kompletteras med mål om högkvalitativ återvinning.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Urban Boije af Gennäs, Helene Kanellopoulos och Camilla Westlund deltagit.

Per Ängquist

Anne-Marie Johansson