

August 2022

# Slutten på fast fashion

– et ambisiøst produsentansvar  
på tekstiler



**Naturvern-  
forbundet**

**Framtiden i  
våre hender**



**Tittel:** Siste sjanse for bærekraftig mote — Et ambisiøst produsentansvar på tekstiler  
**Forfatter:** Mia Bjerkestrand, Joakim S. Gulliksen, Siv Elin Ånestad og Janne M. Gillgren  
**Utgivelse:** August 2022  
**Utgiver:** Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet  
**Faglig kvalitetssikrer:** Ingrid Kleiva Møller og Holger Schlaupitz

Det oppfordres til å sitere og bruke opplysninger fra denne rapporten.



## Forord

Fast fashion og overproduksjon av tekstiler skaper store globale problemer for mennesker og natur. Mer og mer av tekstilene lages av billig plast, og overproduksjonen er ute av kontroll. Vi kjøper over dobbelt så mye klær som for 15 år siden, samtidig som plaggene blir brukt halvparten så lenge. Globalt ender enorme mengder brukte klær opp som søppelfjell i andre land. Tekstilbransjen kan ikke fortsette slik, og nå stilles de til ansvar.

EU-kommisjonen har varslet at de vil introdusere krav om utvidet produsentansvar for tekstiler i sitt forslag til endret rammedirektiv for avfall som kommer i 2023. Stortinget har også nylig bedt regjeringen utrede et produsentansvar for tekstiler i Norge, og klima- og miljøminister Espen Barth Eide slo fra Stortingets talerstol fast at det haster. Produsentansvaret fastsetter selskaper som setter tekstiler på det norske markedets (produsenters) ansvar for behandling av tekstiler i hele produktets livsløp. Det økonomiske ansvaret for behandling av tekstiler skal nå hvile på produsenten. Selskaper som selger klær og tekstiler skal blant annet betale for å sikre systemer for separat innsamling og behandling av tekstilavfall fra 2025.

Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet har gått sammen om å foreslå et forslag til hvordan et slikt produsentansvar bør se ut, med mål om å endre produksjons- og forbruksmønstre i en mer bærekraftig retning. Miljøorganisasjonene mener at en norsk produsentansvarsordning bør være solid og gå ut over eventuelle minstekrav fra EU om nødvendig for å skape bærekraft i bransjen.

Vi mener en produsentansvarsordning må ta sikte på å redusere de enorme mengdene klær som produseres og selges, og som etter kort bruk ødelegges og eksporteres ut av landet. Bærekraft forutsetter reduserte volum til fordel for kvalitet. Ordningen må bygge på gode standarder for hva som kan kalles bærekraftige klær, slik at den reelle levetiden til klærne forlenges og forbrukere kan ta informerte valg. Videre skal prinsippet om at forurenser betaler ligge til grunn for ordningen.

Vi håper denne rapporten bidrar til å få på plass en ambisiøs produsentansvarsordning for tekstiler i Norge, og ser frem til regjeringens utredning av et produsentansvar der Norge tar på seg ledertrøya for en mer sirkulær og bærekraftig tekstilindustri.



**Anja Bakken Riise**

*Leder i Framtiden i våre hender*



**Truls Gulowsen**

*Leder i Naturvernforbundet*

# Våre forslag til produsentansvarsordning

- 1. Selskapene skal ha reparasjon, gjenbruk og redesign av klærne** som høyeste prioritering, deretter materialgjenvinning. Avfallshierarkiet bør ligge til grunn for prioritering av målene, slik at vi beveger oss oppover i hierarkiet.
- 2. Økomodulering av vederlaget.** Selskapene som importerer de største mengdene billige lavkvalitetsklær, bør betale inn mest til produsentansvarsordningen. Selskaper med mer sirkulære forretningsmodeller som inkluderer lavere volum, bærekraftig og langtidsholdbart design, reparasjon og ombruk, bør betale et redusert vederlag.
- 3. Ett landsdekkende returselskap.** Uten konkurranse er det større muligheter for åpenhet, tilsyn og utvikling av systemet. Returselskapet bør operere åpent og kostnadseffektivt sammen med kommunale innsamlere.
- 4. Bedre infrastruktur for behandling innlands.** Per juni 2022 er det kun Fretex som har sorteringsanlegg for tekstiler i Norge. For å styrke ombruk og reparasjon samt materialgjenvinning, trenger vi en bedre infrastruktur for behandling av brukte tekstiler og tekstilavfall.
- 5. Sporbarhet og åpenhet gjennom hele verdikjeden.** Dersom vi skal sikre bærekraftig produksjon og trygge arbeidsvilkår, må tekstilprodusentene være åpne om sine verdikjeder. Returselskapet bør også ha åpne verdikjeder, slik at det er mulig å følge tekstilene gjennom hele verdikjeden.
- 6. Økt åpenhet og ansvarlig avhending av usolgte varer og returvarer.** Som del av produsentansvarsordningen bør selskaper registrere og være åpne om volumet på retur- og overskuddsvarer, og jobbe systematisk for å redusere dette volumet årlig.
- 7. Produsentansvaret kan ikke stoppe ved grensen,** men bør stimulere til at eksporten av brukte klær og tekstilavfall til land i det globale sør reduseres. Produsenter av tekstiler som blir sendt til ombruk i andre land, bør fortsatt ha et ansvar for at tekstilene kan avfallshåndteres på en miljøvennlig måte. En norsk produsentansvarsordning bør bidra til kostnadsdekning av avfallshåndtering av tekstiler i landene de blir eksportert til.
- 8. Netthandelsaktører bør pålegges produsentansvar.** Produsentansvaret må unngå å bli konkurransevridende for norske selskaper. Det må derfor opprettes et register over utenlandske og norske selskaper som kun opererer over nett, som sender produkter direkte til forbruker. Dette kan gjøres ved å kreve mer data fra varer som importeres direkte av forbruker.
- 9. Opprettholde systemene for donasjon til veldedige organisasjoner.** Innsamlerne bør fortsette å være en del av håndteringen av tekstiler til ombruk. Merk at disse aktørene ikke skal operere som avfallsaktør. Det er viktig med reglement om åpenhet også gjennom innsamlingssystemene, og at produktene kontrolleres frem til produsentansvarets slutt.
- 10. Økt satsing på FoU, innovasjon og utvikling.** Det er viktig med utvikling av nye forretningsmodeller for ombruk og støtte til mindre ombruksaktører under utvikling. FoU- og utviklingsprosjekter bør forvaltes av returselskapet i samarbeid med Miljødirektoratet, som godkjenner prosjekt og følger opp resultater. Det er også viktig å finansiere plukkanalyser for å forbedre informasjon. Overskudd fra systemet bør gå til gjennomføring av utvalgte FoU-prosjekter.

# Støttespillere

I løpet av sommeren 2022 ble det sendt ut forespørsler til forskjellige aktører der Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet ba om støtte til denne rapporten samt et vedtak om produsentansvarsordning på tekstiler. Følgende stiller seg bak rapporten med forbehold om at:

«Støttespillere stiller seg ikke bak alle krav som er fremmet i rapporten, men samtlige ber om at Norge innfører en ambisiøs produsentansvarsordning for tekstiler».



**Anne-Cecilie Kaltenborn**  
*Administrerende direktør  
i NHO Service og Handel*



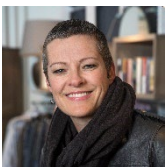
**Anja Bergstrøm Karthum**  
*Ansvarlig for bærekraft i FINN*



**Karoline Andaur**  
*Generalsekretær i WWF*



**Jo Egil Tobiassen**  
*CEO Northern Playground*



**Kristin Hareide**  
*Miljødirektør i Fretex*



**Hanne Lerche Raadal**  
*Forskningsjef i NORSUS*

– Fretex støtter introduksjon av utvidet produsentansvar forutsatt at midlene også brukes til å øke gjenbruk, samt til å utarbeide kommunikasjon til innbyggerne som øker bevisstheten og fører til informerte valg for kjøp, bruk/vask/oppbevaring/reparasjon, levering til gjenbruk og levering til gjenvinning. [...]

– Produsentansvarsordning for tekstiler er viktig både for å få kontroll på og få redusert de store avfallsmengdene fra brukte tekstiler. Dette vil både kunne gi økte muligheter for investering i god sorterings- og gjenvinningsteknologi, og føre til reduserte mengder tekstiler på markedet som følge av krav til økt holdbarhet.

# Innledning

## Vi trenger et ambisiøst produsentansvar på tekstil.

Det finnes ikke effektive miljøreguleringer for tekstiler i Norge i dag. I flere tiår år har tekstilbransjen fått lene seg på selvreguleringer, som ikke har klart å løse opp utfordringene i bransjen. Det trengs derfor politiske tiltak for å regulere tekstilsektoren. Det haster å gjøre noe med det enorme overforbruket av klær. En ambisiøs produsentansvarsordning for tekstiler vil være et stort steg i retning av en mer sirkulær tekstilbransje. Påvirkning og ansvarliggjøring av klesprodusentene er avgjørende for å gjøre tekstilsektoren mer bærekraftig og sirkulær. Det er selskapene som sitter på ressursene og kunnskapen om sine produkter og leverandørkjeder, og har mulighet til å gjøre forbedringer gjennom sine verdikjeder. I denne rapporten beskriver Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet hvordan vi mener en produsentansvarsordning for tekstil bør utformes.

Tekstiler utgjør en betydelig del av den globale miljøbelastningen. De nyeste rapportene på feltet anslår at klær og sko står for 8 prosent av de globale klimagassutslippene<sup>1</sup>. Tekstilproduksjon har et stort forbruk av vann og energi, samtidig som det okkuperer land som kunne blitt brukt til matproduksjon. Klesindustrien påvirker biologisk mangfold og forurensrer vannveier. Etterbehandling som trykk og farging innebærer høyt kjemikalieforbruk og helseutfordringer for arbeidere, og har et stort klima- og miljøfotavtrykk.

Forbrukere kjøper 60 prosent mer klær enn for 15 år siden, og bruker dem bare halvparten så lenge<sup>2</sup>. Det er en klar sammenheng mellom økningen i bruk av plastbaserte fibre som polyester, og økningen i klesforbruket vårt. Dette er fordi det er mye billigere å lage klær av plast enn naturmaterialer, og dermed billigere å kjøpe. Hele 69 prosent av klær som lages i dag er av plastbaserte fiber<sup>3</sup>.

Overforbruket av tekstiler fører til et stort avfallsproblem, og 97 prosent av nordmenns brukte klær blir sendt til utlandet. EU-kommisjonen er tydelige på at mange av de brukte klærne som eksporteres fra Europa til slutt risikerer å havne på søppeldynger i land med manglende avfallshåndtering, som vi har sett fra bildene i Atacama-ørkenen i Chile<sup>4</sup>. Estimerer antyder at så mye som 20 til 35 prosent av all mikroplast i havet er fibre fra syntetiske klær. Globalt sett er søppelfyllinger en viktig kilde til spredning av mikroplast, fordi syntetiske tekstiler brytes ned til mikrofiber og spres til jordsmonn og elver, og ender til slutt i havet. Tekstiler laget av plast utgjør rundt 9 prosent av årlig norsk plastavfall, nesten 10 kg per person i året<sup>5</sup>. Syntetiske tekstiler er slik på tredje plass i plastutslipp, etter emballasje og bildekk.

Norge kan bli et foregangsland på sirkulærøkonomi i tekstilsektoren. Tekstil er en prioritert produktgruppe i EUs arbeid med sirkulærøkonomi, og i Hurdalsplattformen har regjeringen varslet at de vil lage en ny handlingsplan for sirkulærøkonomi med målrettede tiltak for å redusere

<sup>1</sup> Quantis (2018), Measuring Fashion: Insights from the Environmental Impact of the Global Apparel and Footwear Industries. Link: <https://quantis.com/report/measuring-fashion-report/>

<sup>2</sup> Changing Markets (2021), Fossil Fashion; The hidden reliance of fast fashion on fossil fuels. Link: [FOSSIL-FASHION\\_Web-compressed.pdf](https://www.changingmarkets.org/FOSSIL-FASHION_Web-compressed.pdf) ([changingmarkets.org](https://www.changingmarkets.org/))

<sup>3</sup> Changing Markets (2021), Fossil Fashion; The hidden reliance of fast fashion on fossil fuels. Link: [FOSSIL-FASHION\\_Web-compressed.pdf](https://www.changingmarkets.org/FOSSIL-FASHION_Web-compressed.pdf) ([changingmarkets.org](https://www.changingmarkets.org/))

<sup>4</sup> European Commission Communication (2021), Our waste, our responsibility: Waste shipments in a clean and more circular economy. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0708&from=EN>

<sup>5</sup> Handelens Miljøfond (2020), Materialstrømmen til plast i Norge - hva vet vi? Link:

[https://dl8y9d78cbd9m.cloudfront.net/reports/Materialstr%C3%B8mmen-til-plast-i-Norge-Hva-vet-vi\\_-1.pdf?mtime=20210504114521&focal=none](https://dl8y9d78cbd9m.cloudfront.net/reports/Materialstr%C3%B8mmen-til-plast-i-Norge-Hva-vet-vi_-1.pdf?mtime=20210504114521&focal=none)

avfall<sup>6</sup>. Vi mener regjeringens nye handlingsplan må inneholde konkrete forslag for å redusere utslippene fra tekstilsektoren. Her vil en ambisiøs produsentansvarsordning være et nøkkeltiltak.

Frankrike har allerede en produsentansvarsordning for tekstil. Det har også blitt utredet og er underveis i både Sverige, Nederland, Tyskland, Danmark og Storbritannia. Det er derfor bra at EU nå vil foreslå en harmonisert produsentansvarsordning i EU, som vil legge til rette for økt ombruk, materialgjenvinning og bedre avfallshåndtering. Konsulentselskapet Eunomia publiserte i år en grundig utredning av hvordan et harmonisert produsentansvar i EU bør utformes, på oppdrag av European Environmental Bureau og Changing Markets<sup>7</sup>. Denne rapporten bygger på disse tilgjengelige kildene på produsentansvar, samt en hittil upublisert rapport om produsentansvar på tekstil fra Virke og NF&TA (Norwegian Fashion and Textile Agenda).

Norge står fritt til å ta en lederrolle på sirkulære tekstiler og utforme en norsk produsentansvarsordning som går ut over minstekrav fra EU. Regjeringen bør utrede hvordan en produsentansvarsordning for tekstil kan legge til rette for og kan stimulere til mer sirkulære forretningsmodeller, økt kvalitet, gjenbruk og reparasjon, redusert volum og åpenhet. Hvis den begrenses til å kun fokusere på innsamling og resirkulering av tekstiler, går vi glipp av en mulighet til å redusere overforbruket av klær og avfallet det skaper.

Første kapittel i rapporten gir en oversikt over den politiske konteksten på tekstilfeltet i EU og i Norge. I kapittel to går vi mer detalj på hvordan miljøorganisasjonene mener en norsk produsentansvarsordning bør utformes. I kapittel 3 beskriver vi tiltak som bør gjennomføres for å støtte opp under en slik produsentansvarsordning. Kapittel 4 avslutter med å beskrive elementer i vårt forslag til produsentansvarsordning som bør utredes nærmere før en endelig ordning etableres.

---

<sup>6</sup> Regjeringen (2021), Hurdalsplattformen. Link:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

<sup>7</sup> Eunomia (2022), Driving a Circular Economy for Textiles through EPR. Link: [Eunomia report template \(changingmarkets.org\)](https://www.eunomia.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/Eunomia-report-template-changingmarkets.org)

# Innhold

1 - POLITISK KONTEKST .....	09
Tekstiler i EU .....	09
EUs strategi for tekstiler .....	10
Annet relevant EU-regelverk .....	11
Tekstiler i Norge .....	13
Tekstilbransjens holdning til produsentansvar .....	14
Miljødirektoratets gjennomgang .....	16
2 - FORSLAG TIL PRODUSENTANSVARSORDNING .....	18
Rammer for produsentansvaret .....	18
Ansvarsforhold gjennom systemet .....	21
Mål om reparasjon, gjenbruk og redesign .....	22
System for innsamling, sortering og behandling .....	25
Sporbarhet og åpenhet i hele verdikjeden .....	26
Økt åpenhet og ansvarlig avhending av usolgte varer og returvarer .....	26
Produsentansvaret kan ikke stoppe ved grensen .....	27
System for netthandel .....	27
Opprettholde systemene for donasjon til veldedige organisasjoner .....	28
Konkurransen eller monopol for returselskap .....	28
Vederlaget og hva det skal dekke .....	30
3 — STØTTENDE TILTAK .....	34
Standarder for bærekraftige klær .....	34
Miljøavgift .....	35
Brukthandelloven .....	36
4 — VIDERE ARBEID .....	37
ORDLISTE .....	38
VEDLEGG 1 .....	40
VEDLEGG 2 .....	42



# 1 — Politisk kontekst

Dette kapittelet samler informasjon som legger føringer for hvordan et produsentansvar på tekstiler i Norge skal utformes. Vi presenterer først utviklingen av EU regelverket som Norge er forpliktet til å følge gjennom EØS avtalen, inkludert tiltakene EU har varslet i sin tekstilstrategi. Videre ser vi på den norske politiske konteksten og skisserer hovedtrekkene i et kunnskapsgrunnlag om produsentansvar fra tekstilbransjen. Denne rekkefølgen er satt slik for å legge et godt fundament på EUs påvirkning på norsk lovgivning og utviklingen fremover mot et produsentansvar på tekstiler.

## Tekstiler i EU

EU-kommisjonen lanserte i 2019 «European Green Deal» som en sektorovergripende plan for å omstille Europa til en grønn, utslippsfri og ressurseffektiv økonomi. Omstilling til sirkulær økonomi er ett av hovedtemaene i planen. EU har store ambisjoner, regelverksutviklingen går fort og norske myndigheter har tidligere beskrevet denne utviklingen som «en tsunami»<sup>8</sup>.

Tekstilsektoren er den fjerde mest miljøbelastende industrien i EU etter mat, bolig og transport, og er utpekt som en prioritert sektor i handlingsplanen for sirkulær økonomi<sup>9</sup>. 30. mars 2022 ble også EUs tekstilstrategi lansert<sup>10</sup> sammen med et rammeverk for bærekraftige produkter (Sustainable Products Initiative<sup>11</sup>). Alle forslagene har som mål å gjøre bærekraftige og sirkulære produkter til den nye normen i EU. Meldingen inneholdt blant annet forslag til ny økodesignforordning, som vil erstatte og utvide dagens økodesigndirektiv til å gjelde flere produkter og strengere miljøkriterier. Som en del av den samme politikkpakken ble også kommisjonens forslag til styrkede forbrukerrettigheter (Empowering Consumers for the Green Transition Initiative<sup>12</sup>) lansert. Denne har forslag til endringer i direktivet om forbrukerrettigheter og det såkalte handelspraksisdirektivet, som regulerer hvordan bedrifter markedsfører sine produkter. Her vil det komme nye og skjerpede krav til miljømerking og markedsføring av produkter.

Annet regelverk som vil ha betydning for tekstilsektoren er blant annet regelverket for forebygging av grønnvasking<sup>13</sup>. Nye reguleringer av mikroplast og regelverk for behandling og eksport av avfall. Til sammen gir de ulike «politikkpakkene» land som Norge en unik mulighet til å omstille produksjons- og forbruksmønstre i en bærekraftig retning. Norske aktører har stor

<sup>8</sup> Aftenposten 30. januar (2022), Miljødirektoratet advarer: Har ikke nok ansatte til å håndtere klimapolitikken fra EU. Link:

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/z7bVdb/miljoedirektoratet-advarer-har-ikke-nok-ansatte-til-aa-haandtere-klimapolitikken-fra-eu>

<sup>9</sup> European Commission (2020) Circular economy action plan. Link: [https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en)

<sup>10</sup> European Commission (2022) EU strategy for sustainable and circular textiles. Link: [https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_en)

<sup>11</sup> European Commission (2022) Sustainable products initiative. Link: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en)

<sup>12</sup> European parliament (2022) Empowering consumers for the green transition. Link: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-consumers-in-the-green-transition>

<sup>13</sup> European Commission (2020) Initiative on substantiating green claims [https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/initiative\\_on\\_green\\_claims.htm](https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/initiative_on_green_claims.htm)

interesse av en aktiv forvaltning av EU-regelverket, hvor norske myndigheter ligger i forkant og gjerne går lenger enn felleseuropeiske minimumskrav. Dette skaper forutsigbarhet for aktørene og større konkurransekraft i et Europa hvor miljøkravene blir stadig strengere og krav til ressurseffektivitet stadig større.

## EUs strategi for tekstiler

EUs nye strategi for tekstiler<sup>14</sup> legger sterke føringer for hvordan fremtidens tekstilindustri i EØS vil se ut. Forslagene vil forhandles i EU før de vedtas og blir så gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen. Strategien inneholder følgende seks hovedtiltak:

- **Krav til økodesign av tekstiler** slik at de varer lenger, kan brukes om igjen, repareres og materialgjenvinnes og ikke inneholder farlige miljøgifter.
- **Forhindre at usolgte/returnerte tekstiler kastes og destrueres.** Kommisjonen vurderer å forby destruering av usolgte og returnerte tekstiler.
- **Begrense utslipp av mikroplast.** Kommisjonen kommer høsten 2022 med et eget initiativ for å redusere utilsiktet utslipp av mikroplast, inkludert utslipp fra syntetiske tekstiler.
- **Krav til informasjon og digitale produktpass.** For å bedre tilgangen på miljøinformasjon på produkter, foreslår EU-kommisjonen å innføre digitale produktpass, slik at forbrukere lettere kan ta informerte og bærekraftige valg.
- **Skjerper regelverket mot grønnvasking.** Kommisjonen vil legge fram to initiativer som skal bekjempe grønnvasking og sikre pålitelig og sammenlignbar miljøinformasjon til forbrukerne.
- **Produsentansvar.** Kommisjonen varsler at de vil introdusere krav om utvidet produsentansvar for tekstiler i sitt forslag til endret rammedirektiv om avfall som kommer i 2023. Produsentansvaret skal blant annet bidra til å finansiere systemer for separat innsamling og behandling av tekstilavfall fra 2025.

Samtidig er det flere svakheter ved tekstilstrategien slik den foreligger nå. Her er noen innvendinger mot EU-strategien:

- **Strategien mangler tiltak som begrenser overproduksjon av klær.** Det er bekymringsverdig at det mangler konkrete tiltak i starten av verdikjeden for å begrense selve overproduksjonen av varer som en av hovedutfordringene.
- **Tekstilstrategien tar ikke tak i problemene med fossile råvarer i klær.** To tredeler av klær som produseres i dag, er laget av plastbaserte fiber, som polyester. Bruken av plastbaserte fiber i tekstilproduksjon er doblet de siste 20 årene<sup>15</sup>. Forskning estimerer at mellom 20 til 35 prosent av mikroplastforurensingen i havet stammer fra plastbaserte klær<sup>16</sup>.
- **Det er potensielt store utfordringer knyttet til beregning av Product Environmental Footprint metoden (PEF)** og hvor førende den blir for de andre tiltakene i tekstilstrategien. PEF skal beregnes ut fra et gitt sett kriterier og danne grunnlag for miljømerking av

<sup>14</sup> European Commission (2022) EU strategy for sustainable and circular textiles. Link: [https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_en)

<sup>15</sup> Changing Markets (2021), Fossil Fashion; The hidden reliance of fast fashion on fossil fuels. Link: [FOSSIL-FASHION\\_Web-compressed.pdf](https://www.changingmarkets.org/FOSSIL-FASHION_Web-compressed.pdf) ([changingmarkets.org](https://www.changingmarkets.org))

<sup>16</sup> Henry, Beverley; Laitala, Kirsi; Klepp, Ingun Grimstad (2018) Microplastic pollution from textiles: A literature review. Link: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5360>

tekstiler. Spesifikke indikatorer for tekstil og sko er nå under utvikling, og målet er å ferdigstille disse innen 2024. Det er sannsynlig at PEF også blir grunnleggende i de andre tiltakene i EUs tekstilstrategi, som utvidelse av økodesigndirektivet, digitale produktpass og forebygging av grønnvasking. Problematikken oppstår i informasjonsgrunnet for PEF.

Det finnes i dag ingen livssyklusanalyse (LCA) for tekstiler som inkluderer mikroplastutslipp fra syntetiske tekstiler. PEF ser derfor kun på miljøavtrykk fra en liten del av et plaggs liv, nemlig produksjonsfasen, og beregner ikke bruksfasen eller avhendingsfasen. Naturmaterialer som krever mye vann, kjemikalier og store arealer, kommer derfor dårlig ut i denne metoden. Faktorer som behov for hyppig vask og tilhørende energi- og kjemikalieforbruk, levetid og reparasjon vurderes heller ikke. Dette gjør at syntetiske materialet polyester derfor vil komme bedre ut PEF metoden enn naturmaterialer. Det er avgjørende at PEF metoden EU utvikler tar hele plaggets levetid inn i beregningen og tilhørende mikroplastutslipp fra produksjon, bruk, vask og avhending av syntetiske plagg med i beregningen.

- **De digitale produktpassene må også sikre større åpenhet om varens produksjon og fotavtrykk.** For å gi forbrukerne bedre informasjon om produktene de kjøper, foreslår EU-kommisjonen å innføre informasjonskrav om tekstilers bærekraft og bruk av digitale produktpass, slik at forbrukere lettere kan ta bærekraftige valg. Innkjøpere og forbruker bør ha rett på informasjon om både CO<sub>2</sub>-utslipp, kjemikalieinnhold og mikroplastutslipp fra klærne. Videre bør de inneholde informasjon som øker åpenhet og aktsomhetsvurderinger, som for eksempel informasjon om hvilken fabrikk varen er produsert ved.

## Annet relevant EU-regelverk

### Rammedirektivet for avfall

Rammedirektivet for avfall (RFA) setter en ytre ramme for avfallshåndtering innenfor EU og EØS-sonen<sup>17</sup>. Direktivet har med årene utvidet seg fra å først og fremst være innrettet mot å få kontroll på avfallsstrømmer og sørge for forsvarlig innsamling, til å fokusere mer på ressursutnyttelse og gjenvinning. EUs første handlingsplan for sirkulær økonomi (2015) med påfølgende politikkpakker har forsterket denne retningen ytterligere<sup>18</sup>.

Rammedirektivet fastsetter definisjoner, setter minstemål for ombruk og materialgjenvinning og bestemmer krav til rapportering og oppfølging av regelverk som alle medlemsland (inkludert EØS-land) må forholde seg til. Grunnprinsippene for EUs miljøregelverk er at «forurenser betaler» og føre-var-prinsippene skal ligge til grunn for virkemidler og politikk på miljøfeltet (TFEU 191,2<sup>19</sup>). RFA artikkel 14 fremholder produsentansvar som et middel for å sikre at forurenser-betaler-prinsippet gjøres gjeldende for produkt- og avfallspolitikken.

For tekstilavfall krever RFA separat innsamling innen 2025. Miljødirektoratet har anbefalt at krav om separat innsamling av tekstilavfall også skal gjelde for kommuner og næringsliv i Norge fra januar 2025, og at produsentansvaret skal bidra til å finansiere henteordninger på sikt<sup>20</sup>. Videre

<sup>17</sup> European Commission (2008) Waste frame directive. Link: [https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en)

<sup>18</sup> Bratteng, Einar (2020) Avfallsrett. Link: <https://www.universitetsforlaget.no/avfallsrett-1>

<sup>19</sup> European Union (2016) OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

<sup>20</sup> Miljødirektoratet (07.2022) Nye krav til kildesortering av avfall. Link: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/juli-2022/nye-krav-til-kildesortering-av-avfall/>

signaliserte EUs tekstilstrategi at EU-kommisjonen i løpet av 2024 skal vurdere å sette et eget mål for «forberedelse til ombruk». Dette er et eget mål for å stimulere til ombruk og reparasjon av tekstiler og slik redusere volumet som går til forbrenning og materialgjenvinning. Det vil her være snakk om felleseuropeiske minimumskrav, som igjen vil sette føringer for nasjonal lovgivning, og strategien peker på produsentansvar som et sentralt virkemiddel for å få til en mer sirkulær tekstilindustri. Her vil det komme harmoniserte retningslinjer for hvordan produsentansvaret kan stimulere til mer sirkulær økonomi.

RFA (art 8) setter felleseuropeiske minimumskrav for utvidede produsentansvarsordninger. Her er det blant annet krav om geografisk utbredelse av innsamlingsystemer, finansiell garanti for produsentansvarsselskaper, dekning av nødvendige kostnader, åpenhet rundt rapportering og måloppnåelse. Harmoniserte minimumskrav for produsentansvarsordninger for tekstil vil være en del av den fremtidige revisjonen av RFA, som er ventet i løpet av 2023. RFA art 11 bestemmer ombruks og-materialgjenvinningsmål for ulike avfallsfraksjoner, deriblant også tekstiler, norske produsentansvarsordninger må derfor som et minimum, oppfylle målkravene som er satt av art. 11.

### Ny regulering av avfallseksport fra EU

EU-kommisjonen lanserte i 2021 forslag til ny grensekryssforordning, som regulerer eksport og import av avfall<sup>21</sup>. Sammen med EUs øvrige avfallsregelverk har grensekryssforordningen to klare mål for sending og mottak av avfall:

1. Mer avfall skal behandles innenfor EU og ombruk og resirkulering av materialer skal hovedsakelig skje innenfor EU og EØS området. Dette skal skape arbeidsplasser og gi europeisk industri økt tilgang på resirkulerte råvarer. Økte krav om å behandle eget avfall vil også kunne gi insentiv til å redusere avfallsmengder innad i EU.
2. Slutt på å eksportere avfallsproblemer ut av EU og til det globale sør. Store mengder eksportert avfall ender opp på søppeldynger eller blir brent utendørs i mottakerland når avfall eksporteres til land uten tilstrekkelig avfallshåndtering. Dette bidrar til økt forurensning og klimagassutslipp og utgjør en helsetrussel i mottakerlandene. Til tross for at eksport skal følge regelverket lokalt, er illegal avfallshandel både en driver og en katalysator for eksport av avfall ut av EU, og så mye som 15-39 prosent av internasjonal handel med avfall skjer innenfor det illegale markedet.

For å møte disse utfordringene innehar forslaget til ny grensekryssforordning blant annet:

- Strengere regler for avfall som ender på deponi eller i åpne forbrenningsanlegg innad i EU, harmonisering av regler og avfallsdefinisjoner samt digitale løsninger for informasjonsutveksling om avfallets innhold.
- Fastsette kriterier for å skille mellom brukte varer og avfall for spesifikke avfallsstrømmer som tekstil, metall, papir, plast og glass der eksport til tredjeland gir spesielle utfordringer
- Etablere et nytt rammeverk som begrenser eksport av disse avfallsstrømmene til ikke-OECD land.

<sup>21</sup> European Commission (11.2021) Proposal for a new regulation on waste shipments. Link: [https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments_en)

- Økt kontroll på hvor eksportert avfall havner ved å innføre krav om informert samtykke, også for grønnlistet avfall, fra mottakerland.
- Etablering av et nytt kontrollorgan og øke straffer (bøter) for å slå ned på illegal handel med avfall.

Videre vil EU prioritere internasjonalt samarbeid for å sikre at Basel-konvensjonen opprettholdes og prioriteres. EU ønsker å ta en ledende rolle innenfor avfallshåndtering i verden og vil fremover ha et spesielt fokus på tekstil og plast.

## Tekstiler i Norge

Det har lenge vært opp til bransjen selv å regulere produksjon, volum og utslipp i både Norge og Europa. Nå begynner feltet å bevege seg i en mer ansvarlig retning, både når det gjelder arbeiderrettigheter og regulering av klima- og miljøhensyn. Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022, og i EU er utviklingen av en aktsomhetslov i gang. Bildene fra Atacamaørkenen i Chile med hauger av tekstilavfall har skapt en bred offentlig debatt på hjemmebane, og det har kommet flere politiske forslag på Stortinget med forslag til økt miljøregulering av tekstilbransjen.

### Mot produsentansvarsordning på Stortinget

Samtidig har bevisstheten rundt miljøutfordringene i tekstilbransjen økt på Stortinget. I desember 2021 foreslo KrFs representant i finanskomiteen å innføre fritak for merverdiavgift for flere varer enn mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting av brukbare varer. Et flertall på Stortinget vedtok å be «regjeringen vurdere om dagens merverdiavgiftsregler for varer til frivillig sektor er for rigide eller skaper barrierer mot sirkulære verdikjeder»<sup>22</sup>.

SV foreslo et sett med viktige tillegg til KrFs representantforslag, for avbøte dagens situasjon der forhandlere kan skrive av usolgte varer på skatten når de destrueres, selv om de er fullt brukbare. Forslagene innebar blant annet en gjennomgang av skatte- og avgiftsregler for usolgte varer med sikte på å gjøre det mer lønnsomt å sørge for gjenbruk av varene enn å kaste dem. Registrering av volum på retur- og overskuddsvarer, og tiltak for å redusere volumet var andre forslag. Videre inneholdt tilleggsforslagene tiltak for å forlenge levetid på klær, gjennom bruksalg og reparasjon i butikk. Partiet tok også til ordet for en materialavgift for all plast, for å gjøre det mindre lønnsomt med miljøfiendtlige materialer i klærne.

Tilleggsforslag fra SV ble nedstemt, men av komiteens diskusjon og merknader, er det verdt å merke seg at både Høyre, SV, Rødt, Venstre, MDG og KrF viser til at tekstilavfall er et stort miljøproblem<sup>23</sup>. De enes om at produsentansvar kan være et virkemiddel for å sikre økt innsamling av tekstiler for ombruk, for å sikre at en større del av tekstilavfallet blir materialgjenvunnet.

### Høyres representantforslag i energi- og miljøkomiteen

<sup>22</sup> Stortinget (02.2022) Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag om å innføre fritak for merverdiavgift for varer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting og destruering av brukbare varer. Link: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-172s/>

<sup>23</sup> Stortinget (02.2022) Komiteens merknader. Link: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-172s/?m=1&c=False>

I februar 2022 stilte Høyre et representantforslag til Stortinget om en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri<sup>24</sup>. Forslaget resulterte i at et enstemmig Storting vedtok å be regjeringen utrede et produsentansvar for tekstiler, samt å gjennomgå regelverket og vurdere endringer for å sikre at klesbransjen i større grad gjenbruker usolgte tekstilvarer i stedet for å destruere dem<sup>25</sup>.

I forslaget fra Høyre lå også at regjeringen sikrer innføring av krav om sporbarhet i verdikjeden til tekstiler og tekstilavfall, og påvirkning i utformingen av EUs PEF-rammeverket som utformes i EU nå, slik at det også inkluderer mikroplastutslipp. Videre inkluderer forslaget å utforme en plan for hvordan separat utsortering av tekstiler innen 2025 skal skje, samt å videreutvikle miljømerkeordninger som omfatter sirkulære aspekter, kvalitetskrav, levetid, garantiperiode produktdesign og mulighet for reparasjon blant annet ved å styrke *Svanemerket* og *Miljømerket Norge*. Disse siste forslagene fikk oppslutning fra flere partier, men endte ikke i vedtak.

## Tekstilbransjens holdning til produsentansvar

Både norsk og internasjonal politikk beveger seg altså mot strengere reguleringer av tekstilbransjen. Bransjen merker også denne endringen og har påbegynt arbeid for å bevege seg mot sirkulære løsninger. Tekstilbransjens eget nettverk, NF&TA (Norwegian Fashion & Textile Agenda), har opprettet i samarbeid med sine medlemmer et prosjekt som jobbet med produsentansvar på tekstiler i 2021<sup>26</sup>. Prosjektet besto av en styringsgruppe fra Virke, TekoNorsk industri og NF&TA og en arbeidsgruppe med aktører fra bransjen.

Arbeidet til NF&TA er ikke publisert, men vi har fått bekreftet av Virke at arbeidet kan benyttes som et kunnskapsgrunnlag i denne rapporten.

Som grunnlag for diskusjonen inviterte arbeidsgruppen internasjonale aktører som har fremmet forslag for produsentansvar til virtuelle møter, i tillegg til representant fra produsentansvaret som opererer i Frankrike i dag. Gjennom dette kartleggingsarbeidet kom arbeidsgruppen fram til at de i utgangspunktet er positive til et produsentansvar og anser det som et effektivt virkemiddel for å skape sirkulære verdikjeder, med noen forbehold og bekymringer. Vi har forsøkt å ta høyde for barrierene som nevnes i kunnskapsgrunnlaget i vårt forslag til produsentansvarsordning.

### Her er barrierene som nevnes i kunnskapsgrunnlaget fra bransjen:

- **Det finnes ingen helhetlig løsning for innsamling av tekstiler og tekstilavfall i Norge i dag**, og det er kun Fretex som har et sorteringsanlegg for tekstiler. En barriere er altså mangelen på storskala sorteringsanlegg som kan sortere ut klær til ombruk, materialgjenvinning eller annen behandling i Norge. Tekstilene og tekstilavfallet blir derfor eksportert til behandling i utlandet. Miljødirektoratet skal

<sup>24</sup> Stortinget (02.2022) Representantforslag om en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri. Link: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2021-2022/dok8-202122-111s/>

<sup>25</sup> Stortinget (05.2022) Vedtak: Representantforslag om en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=88118>

<sup>26</sup> NF&TA (2022) Produsentansvar på tekstiler. Upublisert rapport, kontaktperson Tord Dale - Virke.

komme med en utredning av separat innsamling av tekstilavfall høsten 2022. EU stiller krav om separat innsamling av tekstiler innen 1. januar 2025.

- **Bransjen opplever økende etterspørsel etter resirkulerte fibre, men tilgang på fibre er for liten siden materialgjenvinningsteknologien er umoden.** Det finnes ikke anlegg som kan behandle de enorme mengdene tekstilavfall som kan sendes til materialgjenvinning i Norge. Klærne har også for dårlig kvalitet til å bli materialgjenvunnet til nye fiber med dagens teknologi. Myndighetene må støtte utvikling av teknologi til innsamling, sortering og behandling av tekstiler og tekstilavfall i Norge.
- **Manglende kompetanse kan være en like stor barriere som manglende teknologi.** Det er viktig med et kunnskapsløft både i bransjen, hos butikkansatte og forbrukere. Dette kommer med EUs produktpass, men bør gjøres noe med allerede nå. Dette er kunnskap produsentansvaret bør formidle i informasjonspakker der returselskapet i samarbeid med bransjen gir ut informasjon til ansatte og forbrukere.

NF&TA har på bakgrunn av barrierene som finnes, kommet frem til at et produsentansvar på tekstiler bør begynne med klær og husholdningstekstiler som sengetøy/gardiner/duker og utvide til andre kategorier som tekstiler fra industri/sko og vesker etter hvert som systemet og teknologien utvikles. Ettersom dette stort sett er forbruksvarer, er bransjen bekymret for forbrukernes vilje til å betale mer for klær når produsenten må sette opp prisen for å betale for produsentansvaret.

#### **Videre legger NF&TA vekt på følgende barrierer for mer sirkulære tekstiler:**

- Merverdiavgift på bruksalg, reparasjon og leie setter en barriere for utvikling og satsing på disse områdene og bør fjernes. Det bør være lønnsomt for bedriftene å fremme miljøvennlige forretningsmodeller.
- Brukthandelloven må revideres. Dette er en lov som fører til mye arbeid for alle bedrifter som driver med salg av brukte artikler.
- Det bør innføres gode systemer for harmonisert rapportering og oppfølging av produsentansvaret, med jevnlig revisjoner.
- Innføre insentiver på sirkulære forretningsmodeller og tjenester.
- Sikre gode massebalanseberegninger ved å styrke SSBs tall på tekstiler.

Barrierene NF&TA tar opp, er viktige å ha med når regjeringen skal utrede et produsentansvar på tekstiler. Det finnes også flere utfordringer som må tas hensyn til når et nytt produsentansvar skal utarbeides. Dette er utfordringer ved eksisterende produsentansvar. Disse har Norwaste kartlagt for Miljødirektoratet i deres gjennomgang av alle seks eksisterende system i Norge.

# Miljødirektoratets gjennomgang av eksisterende produsentansvar

Det finnes seks operative produsentansvarsordninger i Norge i 2022: elektronisk- og elektrisk avfall (EE-avfall), batterier, emballasje, drikkevareemballasje, kjøretøy, bil/gummidekk og PCB-holdige isoleringsglassruter. Produsentansvarene er hjemlet i avfallsforskriften<sup>27</sup>. Miljødirektoratet har igangsatt en omfattende revisjon av disse ordningene, og har publisert Del 1<sup>28</sup>. Den fremhever og kartlegger utfordringer som er viktige å få løst for at produsentansvarene skal operere best mulig, for å sørge for at produsentansvaret på tekstiler baseres på erfaringene og kan starte med et system som unngår å gjøre samme feil som produsentansvarene som kom før. Utfordringene er presentert i tabell 1:

Tabell 1 Miljødirektoratets utfordringer

Produsentansvar	Utfordring	Begrunnelse
EE-produkter	Norge klarer ikke å oppfylle EU-kravet til innsamlet mengde	Importvekten kan være feil da tollkoder kan inneholde annet enn bare EE-produkter og vektberegningene kan være feil.  EE-produkter har verdi, kan komme på avveie og dermed ikke blir registrert. Videre er det konkurranse mellom behandlingsanlegg og returselskap om tilgangen fordi systemene er utformet slik at det kan være med lønnsomt for behandlingsanleggene å håndtere EE-avfall uten avtale med returselskap.
EE-produkter	Kommunene ønsker mer kostnadsdekning	Returselskap er lovpålagt å hente EE-avfall fra kommunene vederlagsfritt og landsdekkende. I noen tilfeller har ikke dette skjedd. Forholdet for kostnadsdekning er ikke avklart i forskriften og har ført til privatrettslige kontrakter og problemer mellom kommune og returselskap.
EE-produkter	Ulovlig eksport	EE-avfall på avveie kan føre til store miljøbelastninger i tredjeland, spesielt i sør. EE-avfall samles for eksempel inn ulovlig av privatpersoner som sender det ut av Norge til land i sør. Det brennes avfallet for å få ut verdifulle metaller. Dette slipper ut miljøfarlige kjemikalier.

<sup>27</sup> Lovdata (2004) Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Link: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930>

<sup>28</sup> Miljødirektoratet (2021) Rapport - Gjennomgang av utvidet

produsentansvar i Norge. Link: <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2ROMFR7VIN73ZDI22LUVUOLRZNK>



EE-produkter og emballasje	Utenlandske netthandlere deltar ikke i produsentansvaret	Det står i forskriften at alle netthandlereselskaper skal utpeke en representant som ivaretar produsentansvaret, men det finnes ingen oversikt over netthandlere som ikke har oppnevnt en representant. utfordringen har sammenheng med upresist datagrunnlag satt på markedet av EE-produkter samt emballasje.
Emballasje	Gratispassasjerer innen plastemballasje	Det er dyrt å resirkulere plast. Derfor finnes det økonomiske insentiver for å unngå å melde seg inn i et returselskap. COWI har på vegne av Miljødirektoratet kartlagt at omtrent 1/3 av plastemballasje som blir satt på det norske markedet ikke inngår i et returselskap.
Emballasje	Uklart grensesnitt mellom kommuner og returselskap	Det er i stor grad spørsmål om kostnader, da satsene kun blir forhandlet ut ifra tonn emballasje.
Emballasje	Upresist datagrunnlag for mengder emballasje og emballasjeavfall	Det finnes ingen objektiv og helhetlig informasjon om hvor mye som blir satt på markedet. Derfor beregnes mengdene direkte av returselskapene, noe som kan føre til konkurransevridning og uklare innsamlings- og gjenvinningstall.
Emballasje	Manglende definisjoner	Der det ikke finnes klare definisjoner, for eksempel på emballasjetyper, kan returselskapene lage dem selv. Disse kan derfor bli forskjellig innad i produsentansvarssystemet.
Alle	Kravene bidrar lite til sirkulær økonomi	I forskriften står det at produktene skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Disse målene har lik vekt, slik at returselskapet kan gjøre det som er mest økonomisk.
Alle	Gratispassasjerer	Det er for høy andel produsenter og importører som ikke deltar i produsentansvarsordningene.

Miljødirektoratet har listet flere utfordringer, der noen er veldig spesifikke for de forskjellige produsentansvarene. Disse vurderte vi ikke som relevante her. utfordringene presentert i tabellen er tatt hensyn til og forsøkt løst i denne rapporten.

# 2 — Vårt forslag til ordning for produsentansvar

Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet mener at et utvidet produsentansvar må bidra til å løse tekstilbransjens klima- og miljøutfordringer og få flere tekstiler høyere opp i avfallshierarkiet enn i dag. Produsentansvaret bør sørge for ambisiøse mål for ombruk som kan forlenge levetiden på tekstilene. Disse målene bør skilles fra målene for materialgjenvinning. Det er videre viktig å skille innsamlingen av brukte klær til ombruk og klær som er definert som avfall som skal materialgjenvinnes eller energigjenvinnes. Et utvidet produsentansvar bør også sette mål for reduksjon av import av tekstiler, og ordningen må omfatte systemer som systematisk evaluerer hvordan målene etterleves og følges opp.

En produsentansvarsordning må ta sikte på å redusere de enorme volumene klær som produseres og importeres og som kort tid etter ødelegges og eksporteres ut igjen av landet. Den må bygge på gode standarder for hva som kan kalles bærekraftige klær, slik at levetiden til klærne forlenges, og prinsippet om at forurenser betaler må ligge til grunn. Formålet er å lage et produsentansvarssystem som gir nok insentiver til endringer i designfasen av et produkt, slik at det skjer endring i hele verdikjeden til tekstiler.

## Rammer for produsentansvaret

Ut fra kartleggingene gjennomført i forrige kapittel foreslår vi opp noen rammer for et ambisiøst produsentansvar. Rammene er satt for å kunne danne et system som raskt kan settes i gang, og som må utvides på bakgrunn av erfaring og informasjon som skaffes gjennom systemet. Revideringer og vurderinger av systemet er viktig og bør prioriteres av Miljødirektoratet etter første året med operasjonelt produsentansvar, og tilsyn av ordningen bør prioriteres årlig eller minimum annethvert år.

Det er viktig å tydelig definere hvilke produkter som inngår i produsentansvaret. For å kunne bestemme hvilke produkter som bør inngå i en norsk produsentansvarsordning, blir det presentert tre forskjellige utredninger. Disse utredningene er henholdsvis en rapport fra Eunomia for Changing markets, som legger frem et forslag til harmonisert produsentansvar på tekstiler for alle medlemsstatene i EU og EØS, Frankrikes opererende produsentansvar og svenskens forslag.

Eunomia-rapporten<sup>29</sup> har basert sin utredning på produktene klær, basert på både fiber og ikke-fiber, lær, sko av alle materialer og private og bedrifters husholdningstekstiler (sengetøy, håndklær og kluter). Den utelater tilbehør som vesker og belter fordi disse produktene behandles og materialgjenvinnes på en annen måte. Andre produkter som inneholder tekstiler, som madrasser, gulvtepper, dyner, puter og andre interiørtekstiler, er også utelatt.

Frankrike er det eneste landet som har et operasjonelt produsentansvarsordning på tekstiler per juni 2022. Produsentansvaret opererer med ett returselskap: Refashion<sup>30</sup>. Tekstiler som er omfattet av dette produsentansvarssystemet er alle klær, sko og husholdningstekstiler samt gardiner. Dette systemet har eksistert siden 2007 og har gradvis utvidet produkt- og produsentinnholdet i systemet etter hvert som systemet lærer og erfarer. I 2020 begynte de med økomodulering av systemet, der produsenter som kan vise til god og bærekraftig endring får et redusert vederlag.

Sverige la frem et forslag på produsentansvar på tekstiler i 2020<sup>31</sup>. Produktene som omfattes av deres forslag til produsentansvar, er hentet fra EUs nomenklatur, altså åttesyfret varekoder. Dette tilsvarer den norske tolltariffen. Tolltariffen er en oversikt og klassifisering av alle varer som skal krysse landegrensene. Alle varer blir knyttet opp mot et varenummer som er beskrevet i tolltariffen. Varekodene i det svenske forslaget kan leses i detalj i Vedlegg 1. For enkelhet skyld presenteres kun utvalget direkte fra forslaget her. Tollkodene er følgende:

*“Med textil avses i denna förordning varor hänförliga till KN-nr 4202 1291, 4202 1299, 4202 2290, 4202 3290, 4202 9291, 4202, 9298, 6301, 6302, 6303, 6304, 6505, 9404 300000 och 940490 samt KN-nr i kapitel 57, 61 och 62.”*

Bransjeaktørene i NF&TA kom som nevnt i sin rapport fram til at et produsentansvar på tekstiler bør begynne med klær og husholdningstekstiler som sengetøy/gardiner/duker og utvide til andre kategorier som tekstiler fra industri, sko og vesker etter hvert som systemet og teknologien modnes/læres. En overvekt av deltakerne i arbeidet mente også at systemet bør bli beregnet ut fra tollkoder.

Ut ifra systemene nevnt over anbefaler vi å begynne med overnevnte produkter ut ifra SSBs importstatistikk med tilhørende tollkoder<sup>32</sup>. Tollkoder kan også kalles varekoder, som er en tallsekvens på åtte tall som brukes for å identifisere og registrere alle varer som importeres. Ettersom EU-kommisjonen har identifisert at 81 prosent av tekstilforbruket i EU er klær, er dette et naturlig å ta med tollkapitlene og alle underliggende tollkoder som hører til kategorien klær og tilbehør til klær<sup>33</sup>. Produsentansvaret bør også ta for seg klær lignende tekstilvarer som sengelinnen, dekketøy, toalett- og kjøkkenhåndklær og liknende samt tepper og pledd som har noe lik avfallsforvaltning og fibersammensetning og også potensial for ombruk. En gjennomgang av produktomfanget bør skje årlig ettersom det kan bli hensiktsmessig å legge til flere tekstilprodukter i etterkant.

<sup>29</sup> Eunomia (02.2022) Driving a Circular Economy for Textiles through EPR. Link: <http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2022/03/Driving-a-CE-for-Textiles-through-EPR-Final-Report-v2.0.pdf>

<sup>30</sup> Recycle Refashion. Link: <https://recycle.refashion.fr/en/>

<sup>31</sup> Statens offentliga utredningar (2020). Producentansvar för textil- en del av den cirkulära ekonomin. Link: <https://www.regeringen.se/4ada18/contentassets/b6ad93ca7b9a40518355624c010dea7d/producentansvar-for-textil--en-del-av-den-cirkulara-ekonomin-sou-202072>

<sup>32</sup> Tolletaten. Tolltariffen. Link: <https://tolltariffen.toll.no/tolltariff/sections/11?language=no>

<sup>33</sup> European Commission (03.2022). EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0141>

Mengdene som blir satt på markedet, bør beregnes ut fra tollkoder på import og egenrapportering om varer som selskaper produseres i Norge, slik det gjøres for eksisterende produsentansvarssystemer.

Tollkodene er separert i syntetiske og ikke-syntetiske fibre, som kan gjøre en differensiering av vederlag mulig ut fra fibersammensetning. Tollkodene for tekstiler er spesifikke og inneholder ikke mye annet enn tekstiler, men de er ikke uten utfordringer. Tollkoder og varegrupper kan inneholde tekstiler med EE-produkter inkorporert i produktet, som for eksempel lys- og varmeelementer. Vi mener tekstiler med EE-produkter bør inngå i produsentansvaret for EE-produkter. Tollkodene for vesker og bagger er dessverre ikke splittet fra produkter laget av plast og produkter laget av tekstiler. Disse tollkodene må splittes før de kan innlemmes i produsentansvaret.

En totaloversikt over tollkoder som bør inngå i ordningen er presentert i tabell 2. Med x-ene etter tall menes alle tollkoder som starter med tallkombinasjonen.

Tabell 2 Tollkoder i produsentansvar for tekstiler

Tollkoder	Forklaring
39.26.2000	Klær og tilbehør til klær (herunder hansker, vanter og votter) av plast
42.03.xxxx	Klær og tilbehør til klær, av lær eller kunstlær
43.03.xxxx	Klær, tilbehør til klær og andre varer av pelsskinn
43.04.xxxx	Kunstig pelsskinn og varer derav
57.xx.xxxx	Gulvtepper og annet gulvbelegg av tekstilmateriale
61.xx.xxxx	Klær og tilbehør av klær, av trikotasje
62.xx.xxxx	Klær og tilbehør til klær, unntatt trikotasje
63.01.xxxx	Tepper og pledd
63.02.xxxx	Sengelinnet, dekketøy, toalett og kjøkkenhåndklær og liknende
63.03.xxxx	Gardiner (herunder draperier) og rullegardiner; gardinkapper og sengeforheng
63.04.xxxx	Andre utstyrsvarer, unntatt de som hører under posisjon 94.04
63.05.xxxx	Sekker og poser, av det slag som brukes som emballasje
65.04.xxxx	Hatter og andre hodeplagg, flettede eller fremstilt ved sammensetting av strimler av ethvert materiale, også fôrede eller garnerte
65.06.xxxx	Andre hodeplagg, også fôrede eller garnerte

Miljøorganisasjonen mener Miljødirektoratet bør ha hovedansvar for beregningene og totalmengdene som blir satt på markedet av produsentene inn i et tekstilregister. Med andre ord bør Miljødirektoratet eie oversikten over mengden tekstiler satt på markedet. Slik vil

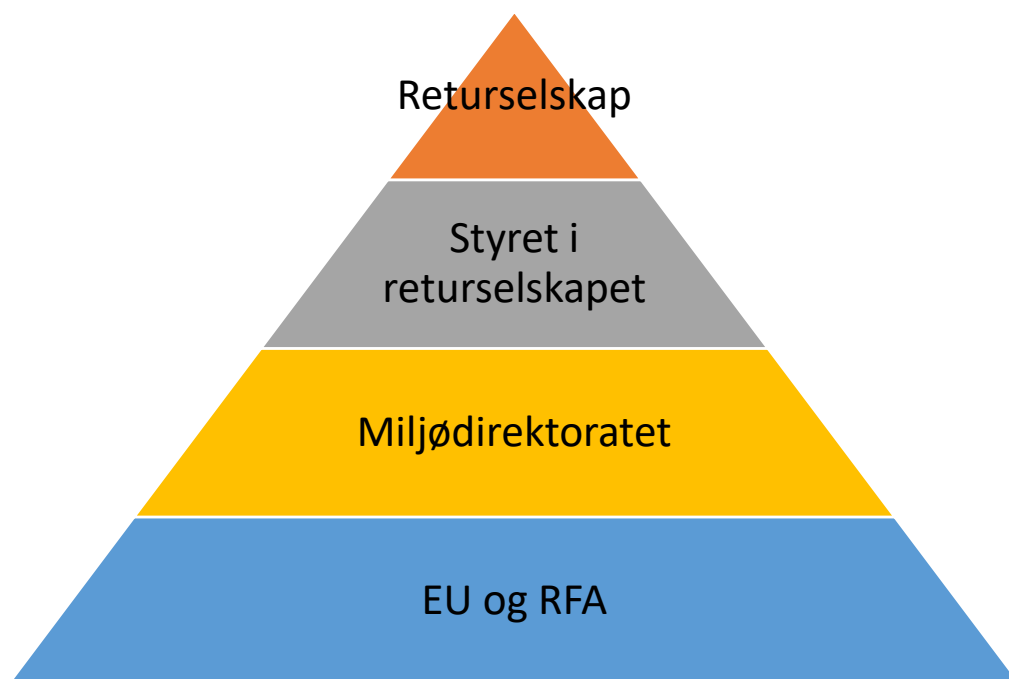
mengdeberegningen ikke bli benyttet på en konkurransevridende måte. Dette vil gi et mer presist datagrunnlag for videre beregninger i produsentansvarsordningen og forhindre utfordringer kartlagt av Miljødirektoratet i eksisterende produsentansvar.

Det er antatt at EU vil komme med harmoniserte definisjoner igjennom det varslede produsentansvaret og revideringen av RFA i 2023. Derfor vil ikke denne rapporten gi noen spesifikke definisjoner på tekstil, tekstilavfall og produsent. Det er likevel laget en ordliste som finnes i slutten av rapporten som forklarer noen gjentakende ord og hvilken definisjon de har gjennom rapporten.

## Ansvarsforhold gjennom systemet

Styresettet bør ha fire nivåer av kontrollerende administrasjon med ansvar gjennom systemet. Denne typen oppsett ser vi igjen i rapporten til Eunomia og de eksisterende produsentansvarene. Ansvarsnivåene er illustrert i figur 1 og er følgende:

1. EUs styringsorgan med RFA sitter som høyt veiledende aktør. De setter opp minimumskrav og definerer objekter i systemet så harmonisk som mulig, for eksempel definisjoner på produsent og tekstilavfall. Videre setter RFA overordnede mål for produsentansvaret og andre klassifiseringer.
2. Neste nivå er det enkelte lands myndighet. Myndighetene sørger for at produsentansvaret leverer på nasjonale politiske og strategiske mål. Myndigheten skal også kunne utføre tilsyn hos produsenter, behandlere og returselskap. I Norge er det Miljødirektoratet som har dette ansvaret for de eksisterende produsentansvarene.
3. Strategisk administrering bør utføres av returselskapets styre. Her kan det være naturlig at bransjen er involvert. Styret har ansvar for å sette vederlaget for produsentansvarssystemet og skal sørge for at pengene er korrekt allokert. Styret skal også overvåke systemets effektivitet.
4. På toppen av ansvarspyramiden sitter returselskapet. Selskapet står for systemets interne administrering. De har ansvar for medlemmer, rapportering av mengder, oversikt over systemet og optimalisering av det samt kommunikasjon utad av produsentansvaret. Eksisterende returselskap skal påse å følge alle plikter gitt i avfallsforskriften. Skulle produsentansvaret legges som et nytt kapittel i avfallsforskriften, skal returselskapet for tekstiler følge denne.



Figur 1 Ansvarspyramide

For å sørge for at det som blir rapportert blir korrekt og miljøhensyn er tatt, må tilsyn føres av Miljødirektoratet samt muligens en tredjepart. Informasjon som bør rapporteres og verifiseres er:

- Produsentens POM (Put on Marked), produsentens økomodulering og andre relevante aktiviteter i produksjonsfasen, som reparasjon
- Mengder innsamlet, sortert og behandlet av avfallssystemet samt totale kostnader
- Analysering av all samlet data
- Intern rapportering til produsentene
- Ekstern publisering av all data sammenliknet mot målene

Vedlegg 2 viser en tabell med et mer detaljert forslag til hva som er anbefalt å rapportere, hvem som har ansvar for å rapportere informasjonen, og hvem som skal motta informasjonen. Denne bør gjennomgås etter hvert som produsentansvaret utvikles.

## Mål om reparasjon, gjenbruk og redesign

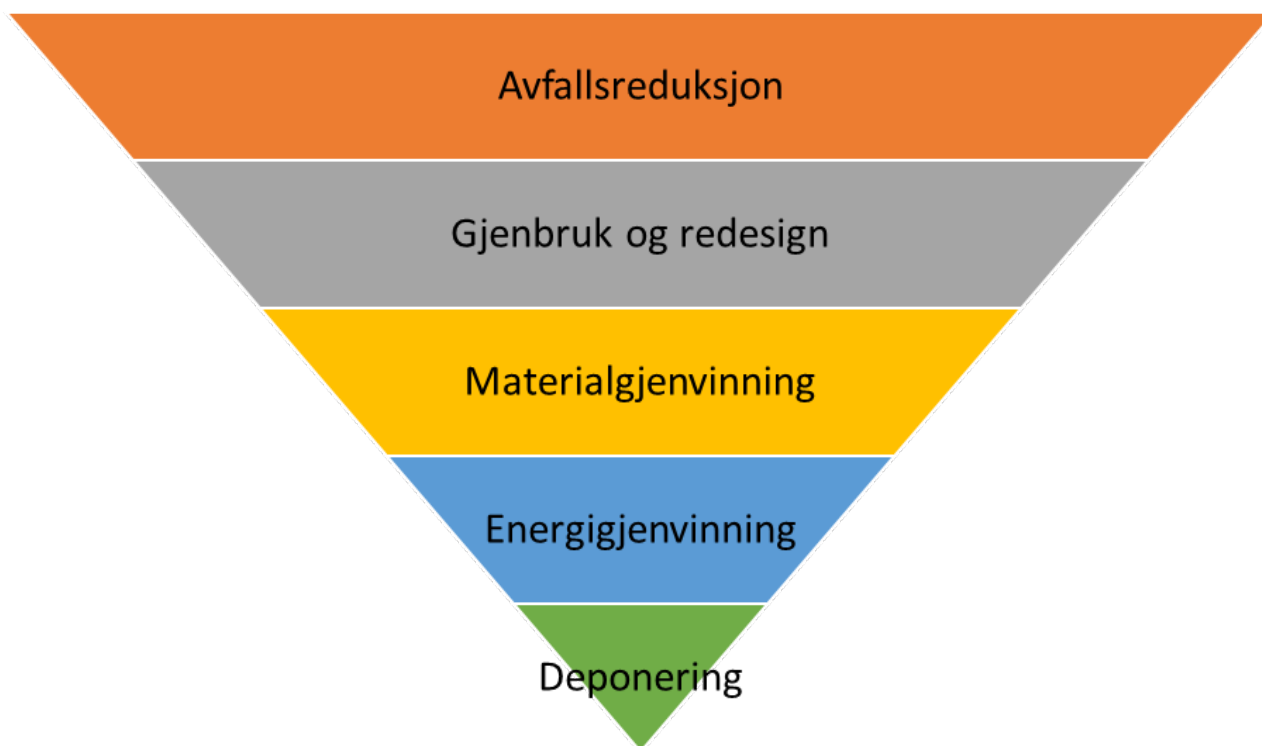
Et produsentansvar må svare til noen fastsatte målkrav. I forskriftsregulerte produsentansvarsordninger for andre materialstrømmer er målene nedfelt i forskrift som et av *returselskapets plikter*. Rammedirektivet for avfall (art 11) plikter enkeltland til å oppfylle målkrav (prosent av separat innsamlet mengde) for avfall «forberedt til ombruk» og for materialgjenvinning. Videre oppfordrer direktivet enkeltland til å ta i bruk økonomiske insentiver for å stimulere til høyere måloppnåelse. Målkravene til produsentansvarsordningen bør danne grunnlag for de økonomiske insentivene og man kan tenke seg en såkalt økomodulert vederlagsstruktur med et «malus-bonus»-system, hvor høyere måloppnåelse gir bonus.

EU-kommisjonen har varslet at de vil legge frem minimumskravene til produsentansvarsordning for tekstil innen utgangen av desember 2023. Men det er ingenting i veien for at et norsk produsentansvar supplerer minimumskravene til EU med andre krav som tar vår tekstilbransje i en grønnere og mer sirkulær retning. Frankrike er et eksempel på land som har gjort dette.

Avfallshierarkiet skal være førende for europeisk så vel som norsk avfallspolitikk, og dette bør reflekteres i hvilke målkrav et returselskap (produsenter og importører) må innfri.

Målene bør vektas etter hva som er mest miljøvennlig, og bør skaleres i takt med teknologisk utvikling, markedsforståelse og kunnskapsøkning gjennom systemet.

Som tidligere nevnt har formålet med europeisk avfallspolitikk skiftet fra å kun handle om forsvarlig innsamling og behandling av avfall til å i større grad handle om ressurseffektivitet. Dette gjelder også for utvidet produsentansvar som virkemiddel i avfallspolitikken. Der hvor målkrav rettet mot returselskaper tidligere dreide seg om høyest mulig innsamlingsgrad og til en viss grad materialgjenvinningsmål, er det nå behov for å tenke nytt og på den måten skape systemer som bidrar til at materialene beveger seg oppover i avfallshierarkiet. Miljødirektoratets utredning har for eksempel fått i mandat å svare på hvordan et produsentansvar for sirkulær økonomi kan løses. Det er viktig å sette noen klare målkrav til produsenter og importører på hvert trinn av avfallshierarkiet. Avfallshierarkiet er illustrert i figur 2.



Figur 2 Avfallshierarkiet

### Avfallsreduksjon

Avfallsreduksjon, som ligger øverst i avfallshierarkiet, bør være førsteprioritet for virkemidler i avfallspolitikken og bør derfor også inn som en av produsentenes plikter. Målkrav som stimulerer til avfallsreduksjon kan være:

- Generelt mål om å øke tilgjengeligheten av reparasjonstjenester til forbrukere
- Generelt mål om andel klær (prosent av kolleksjon) solgt til fullpris
- Generelt mål om at forbrukerne bruker reklamasjonsretten
- Generelt mål om å øke levetiden på tekstiler som blir satt på markedet

Det er viktig å først og fremst finne frem til mekanismer som prioriterer levetid. Derfor bør forslaget til professor i klær og miljø ved SIFO Ingun Grimstad Klepp om et «målrettet

produsentansvar» utredes ytterligere<sup>34</sup>. Dette kan være en løsning for å finne frem til riktige indikatorer, sette gode mål og gi incentiver til produsenter som vil øke levetiden på sine produkter. Forslaget om et målrettet produsentansvar bør bli en del av en helhetlig produsentansvarsordning for tekstiler i Norge.

Videre er det nødvendig at tekstilpolitikken tar innover seg behovet for å endre en del av de strukturene som ligger bak dagens produksjons- og forbruksmønstre og som forårsaker overforbruket.

## Gjenbruk og redesign

Når tekstilene først er kommet på markedet, bør det stilles spesifikke mål for avfallsbehandling om å generere så lite tekstilavfall som mulig. I rammedirektivet for avfall er det krav om at det settes eget mål om «forberedt til ombruk».

- Spesifikt prosentmål forberedt til ombruk
- Spesifikt målkrav om geografisk utbredelse og tilgjengelighet for tilbud av tekstilnnsamling til ombruk

Miljøorganisasjonene mener det vil være formålstjenlig å supplere med noen ytterligere krav for å gi incentiver for ombruk av tekstiler. En produsentansvarsordning for tekstiler bør ikke gå på bekostning av non-profit tekstilnnsamlere som opererer på ombruksmarkedet. Disse bør få kompensert den jobben de gjør med å forberede tekstiler til ombruk, samtidig må en produsentansvarsordning sørge for at innsamling til ombruk er tilgjengelig over hele landet.

## Materialgjenvinning:

Materialgjenvinning bør kun være en aktuell løsning for de tekstilene som ikke kan gjenbrukes enten i sin originale form eller på annen miljøvennlig måte. Målkravet for tekstilgjenvinning bør settes for den andelen tekstiler som ikke går til gjenbruk. Dette for å unngå at materialer som kunne vært gjenbrukt, går til gjenvinning før det er nødvendig.

- Spesifikt prosentmål om materialgjenvinning
- For materialgjenvinning bør det settes tilleggs mål om høyverdig resirkulering, fra fiber til fiber, frem i tid

Økt bruk av resirkulert materiale i produksjon av nye tekstiler er viktig, men samtidig bør det advares mot en ukritisk tilnærming til innblandingskrav for resirkulert materiale i nyproduksjon. For å oppnå høyest mulig ressurseffektivitet og unngå problem er det nødvendig med et regelverk som tydelig prioriterer høyverdig fiber-til-fiber-resirkulering og lukkede sirkler. Derfor bør et materialgjenvinningsmål først og fremst settes for fiber-til-fiber-resirkulering, og økomodulering av vederlag bør fremme fiber-til-fiber-resirkulering fremfor generell materialgjenvinning.

<sup>34</sup> Klepp, Ingun Grimstad (2022). Målrettet produsentansvar. Link: <https://forskersonen.no/forbruk-klime-kronikk/la-forurenserne-betale-sa-det-svir/2015383>



# System for innsamling, sortering og behandling

Det må innføres et godt system for innsamling, sortering og behandling på nasjonalt eller nordisk nivå. Separate systemer for innsamling av tekstiler skal være på plass innen 2025 ifølge EUs avfallsdirektiv. EU-kommisjonen har varslet strengere krav til avfallsreduksjon og grep for harmonisering av separat innsamling i to kommende revideringer av rammedirektivet i 2023 og 2024.

I løpet av sommeren 2022 kom Miljødirektoratet med en oversikt over nye krav til kildesortering av avfall<sup>35</sup>. Her gir Miljødirektoratet en anbefaling om at kommunene selv må velge innsamlingsløsning for tekstiler, som enten hente- eller bringeordning. Det gir kommunene fleksibilitet til å velge løsning, og åpner for ulike modeller for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner som samler inn tekstiler for ombruk. Etter forurensningsloven § 30 skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall («tvungen renovasjon»).

Videre skriver Miljødirektoratet at formålet med separat innsamling er å legge til rette for gjenvinning, og særlig materialgjenvinning. Forpliktelsene i rammedirektivet knyttet til separat innsamling henger derfor tett sammen med direktivets mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.

NORSUS gjorde i 2018 en livssyklusanalyse av henteordninger for tekstiler fra husholdninger i Grenlandsregionen<sup>36</sup>. Rapporten er skrevet på oppdrag for Renovasjon i Grenland (RIG) og vurderer klimanytte og andre aspekter. For dette prosjektet ble det antatt en 30 prosent økning i sorteringsgraden ved innføring av en henteordning sammenliknet med eksisterende mottaksløsninger, som man antar vil kunne gi en sorteringsgrad for tekstiler på 42 prosent i husholdningene. Dette er et godt argument for å utrede en henteordning. NORSUS viser her at innføringen av en henteordning for tekstiler, kan medføre reduserte klimagassutslipp på 1429 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/år.

Vurderinger gjort gjennom disse utredningene peker på at separate systemer for ombruk av tekstiler og tekstilavfall bør utredes og igangsettes utover den infrastrukturen som finnes i dag, der tekstiler enten kastes i restavfallet eller doneres til veldedige organisasjoner. Veldedige aktører som mottar donasjoner av klær til ombruk, skal ikke operere som avfallsaktør.

Løsningene må være landsdekkende, og Miljødirektoratet samt returselskapet skal påse at alle kommuner i Norge får hentet og behandlet sine kasserte tekstiler. Med bakgrunn i disse argumentene bør det utvikles separat innsamling for de to forskjellige tekstilstrømmene brukte tekstiler versus tekstilavfall. Det forutsetter at forbrukerne får god nok informasjon og veiledning til å sortere tekstilene sine i riktig behandlingsstrøm. Dette vil ta tid å utarbeide veiledere og informasjonskanaler. Returselskapet bør ha ansvar for utarbeiding av disse i samarbeid med kommunene og deres innsamlingsssystem.

<sup>35</sup> Miljødirektoratet (07.2022). Nye krav til kildesortering av avfall. Link: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/juli-2022/nye-krav-til-kildesortering-av-avfall/>

<sup>36</sup> NORSUS (2018) Vurdering av henteordning for tekstiler fra husholdninger i Grenlandsregionen. Link: <https://norsus.no/wp-content/uploads/or-2318-vurdering-av-henteordning-for-tekstiler-fra-husholdninger-i-grenlandsregionen.pdf>

## Sporbarhet og åpenhet i hele verdikjeden

Det har tidligere blitt stilt få krav til åpenhet i tekstilbransjen. Nå har åpenhetsloven tredd i kraft, og denne fører til at de som produserer varer, må svare til nye krav om åpenhet i verdikjedene sine. Miljøkrav er viktig, men for å gå over til en bærekraftig tekstilbransje må man også stille krav til sosial bærekraft. Representantforslaget fra Høyre inneholdt også et forslag til krav for sporbarhet og åpenhet i verdikjeden til tekstiler. Dette forslaget gikk regjeringen ikke videre med. Høyre ønsket krav til sporbarhet og åpenhet gjennom hele verdikjeden, frem til tekstilene er sluttbehandlet, uansett om dette foregår i Norge eller utenfor landet. Videre legger de frem at sporbarhet vil være viktig for å øke transparens i verdikjeden og ansvarlighet hos produsenter og distributører.

Sporbarheten i dette produsentansvaret kan stilles som en del av forskriften som det gjøres på EE-produkter. Alle ledd i avfallsbehandlingen skal dokumenteres og er hjemlet i avfallsforskriften i § 1-18. For å strekke denne åpenheten og sporbarheten til før forbrukerfasen bør man sette krav til rapportering på miljøpåvirkning, sosial bærekraft og bruk av kjemikalier i produksjonsfasen. Miljødirektoratet bør stå som mottaker av denne informasjonen. Innføringen av digitalt produktpass kan også innfri noe av dette kravet.

## Økt åpenhet og ansvarlig avhending av usolgte varer og returvarer

Det er i dag frivillig å føre oversikt over hva som skjer med varene butikkene ikke får solgt, så det er store mørketall på hvor store volum det er snakk om, eller hvordan disse tekstilene blir behandlet. Dagens skatte- og avgiftsregler gjør det ofte mer lønnsomt for butikker å kaste varer som de har problemer med å få solgt, i stedet for å gi dem bort. Butikker skriver av ødelagte varer på skatten, men må betale merverdiavgift for å donere varer til andre som kan bruke dem – som for eksempel en bruktbuikk. Denne problematikken skal utredes av Stortinget på bakgrunn av de politiske føringene presentert over.

Direkte avfallsbehandling av overskuddsvarer er en stor klima- og miljøutfordring og sløsing med verdifulle ressurser. Direkte avfallsbehandling av returvarer og klær som ikke har blitt solgt er helt nødvendig, og representerer en «dobbel» klima- og miljøbelastning ved at verdifulle ressurser som kunne blitt ombrukt, går til spille. Ifølge en rapport fra NORSUS sitter norske forhandlere igjen med minst 700 tonn årlig usolgte tekstiler som må avhendes<sup>37</sup>. 45 prosent av detaljistene som svarte i undersøkelsen, oppgir at de donerer noe av dette til veldedige organisasjoner for gjenbruk.

Innsamlerne rapporterte at de mottok 600 tonn ikke-solgte tekstiler fra forhandlere i 2018, vanligvis i henhold til avtale om at disse bare kan selges eller doneres til land der detaljhandelsmerket ikke er representert. Forhandlerne rapporterte at de sendte 95 tonn ikke-solgte tekstiler til forbrenning, men tallet kan være betydelig høyere siden de større detaljistene ikke var villige til, eller ikke kunne rapportere på mengder.

<sup>37</sup> NORSUS (2020). Kartlegging av brukte tekstiler og tekstilavfall i Norge. Link: <https://norsus.no/publikasjon/kartlegging-av-brukte-tekstiler-og-tekstilavfall-i-norge/>

Selskaper bør registrere og være åpne om volumet på retur- og overskuddsvarer og jobbe systematisk for å redusere dette volumet årlig. Registreringen bør være så produktspesifikk som overhodet mulig for å kunne skape en oversikt over hvilke type klær som ikke blir solgt eller blir returnert. Målet er å påvirke designfasen av et produkt, ved å gi konkret statistikk og informasjon som kan brukes i designfasen. Samtidig vil en slik statistikk styrke informasjon til forbrukere, returselskap og avfallsbehandling. Mengdene bør rapporteres inn som en del av måloppnåelsen i produsentansvaret til Miljødirektoratet.

## Produsentansvaret kan ikke stoppe ved grensen

Ifølge NORSUS' kartlegging av brukte tekstiler blir 97 prosent av Norges brukte klær eksportert til utlandet, og mye risikerer til slutt å ende på søppeldynger i ikke-OECD land hvor de utgjør en betydelig miljø- og helsetrusel<sup>38</sup>. Eksport av tekstiler fra det norske markedet bør derfor ikke forsvinne ut av produsentansvaret, uansett om de er donert til ombruk eller tekstilavfall, før de har gjennomgått en endelig behandling (end of life).

Med EUs nye satsing på å ta en lederrolle på avfallsbehandling i verden med tanke på blant annet tekstiler vil vi kunne se harmonisering av definisjoner, strengere kontroll av eksport og etablering av et nytt kontrollorgan. Som en del av EØS vil Norge påvirkes av disse nye systemene og reglene.

Disse reglene bør støttes tett av Miljødirektoratet og returselskapet som forvalter tekstiler i alle strømmer. Selv tekstiler som er donert til ombruk til veldedige organisasjoner, bør spores frem til endelig behandling. Her bør det være mengdekontroll, kontroll på transportetapper og kontroll på mottaker i hvert steg frem til endelig avhending.

Dette vil bety at vederlaget også skal betale for den totale behandlingen av tekstilene gjennom hele systemet. Kartlegging av systemer bør starte så fort som mulig, slik at kostnadene kan fastsettes og effektiviseres. Det bør settes et forbehold ved veldedige organisasjoners system.

## System for netthandel

Produsentansvaret må unngå å bli konkurransevridende på en slik måte at noen produsenter slipper unna å betale vederlag. Det bør derfor opprettes et register over selskaper som kun opererer over nett, som sender produkter direkte til forbruker. Slik kan vi sørge for at rene nettbutikker (som SHEIN, Boozt, Zalando og lignende) tar sitt produsentansvar og ikke blir gratispassasjerer.

Produsentansvaret på EE-produkter setter krav til at selskaper som ikke er registrert i Brønnøysundregisteret, er pålagt å ta sitt produsentansvar gjennom å oppnevne en representant i Norge. Denne representanten skal ta hånd om kravene for produsentansvar for produktene selskapet setter på det norske markedet. Denne løsningen bør videreføres til produsentansvaret for tekstiler. Når et register for nettbutikker på tekstiler er opprettet, kan man håndheve kravet om at selskapene knytter seg til en representant og et returselskap.

Alle som importerer tekstiler til det norske markedet bør være omfattet av produsentansvaret. Netthandel direkte til privatkunder i Norge må også omfattes. Dette kan gjøres med å sette

<sup>38</sup> NORSUS (2020). Kartlegging av brukte tekstiler og tekstilavfall i Norge. Link: <https://norsus.no/publikasjon/kartlegging-av-brukte-tekstiler-og-tekstilavfall-i-norge/>

strengere tollregler for tekstiler og/eller sikre bedre innhenting av data på pakker til privatkunder. Dette vil føre til merarbeid for tollere og økte kostnader, men kan være løsningen på registrering av tekstiler bestilt fra nettbaserte selskaper.

En løsning som kan starte kartleggingen av netthandelsaktører som ikke har utnevnt en representant i Norge, er å se til Norges merverdiavgift på e-handel (VOEC)<sup>39</sup>. Utenlandske leverandører av elektroniske tjenester og/eller varer med lav verdi (under 3000 kroner) til norske forbrukere pliktes å kreve inn og betale merverdiavgift til norske skattemyndigheter. Dette skal ikke brukes som en utvei rundt produsentansvaret. En kartlegging av produsenter som ikke har utnevnt representant for produsentansvaret, kan begynne her.

## Opprettholde systemene for donasjon til veldedige organisasjoner.

Allerede eksisterende løsninger for innsamling som er etablert bør videreføres. For at disse innsamlingsaktørene skal kunne fungere kun som ombruksaktører, skal de ikke operere som avfallsaktører. Det vil si at tekstilavfallet skal behandles i andre systemer og skal ikke med i donasjonene av tekstiler.

Det er viktig med reglement om åpenhet gjennom systemene for eksport av overskuddsvarer også. Håndtering og eventuell sortering skal bli dekket av produsentene som en del av produsentansvaret og gjelde opp mot målet om ombruk. Produsentansvaret bør gjelde frem til donasjonene er materialgjenvunnet, eller annen sluttbehandling.

Ombruksmarkedet generer inntekter for de veldedige organisasjonene. Eventuelle overskudd bør fortsette å gå til det sosiale arbeidet de gjennomfører. Inntektene inngår derfor ikke i produsentansvaret. Eventuelt kan returselskapet opprette kontrakter med de veldedige organisasjonene om kostnader og mengder tekstiler de behandler.

Som en del av produsentansvarssystemet bør organisasjonene være påkrevd like plikter til rapportering og transparens i systemet som andre aktører i samme system. Organisasjonene bør videre være åpne for tilsyn fra Miljødirektoratet, ettersom de er en nedstrøms løsning for ombrukstekstiler.

## Konkurransen eller monopol for returselskap?

I Miljødirektoratets gjennomgang av eksisterende produsentansvar blir det lagt frem utfordringer som kan knyttes til konkurranse i produsentansvarssystemet. De fleste produsentansvarene som eksisterer i dag, er alle åpne for konkurranse og har flere returselskap som opererer med forskjellige løsninger. Returselskapene konkurrerer om medlemmer (produsenter), kontrakter for avfallsmengder hos kommuner samt kontrakter for nedstrøms løsninger. Eunomia-rapporten diskuterer hvorfor det bør være et monopol på opererende returselskap<sup>40</sup>. Hovedpunktene i rapporten er:

- **Kostnadsdrivere.** Det blir argumentert for at konkurranse i systemet leder til høyere kostnadseffektivitet, men dette gjelder ifølge Eunomia ikke avfallsbransjen. Ett retur-

<sup>39</sup> Skatteetaten. Merverdiavgift på e-handel (VOEC). Link: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/mva/utland/e-handel-voec/>

<sup>40</sup> Eunomia (02.2022) Driving a Circular Economy for Textiles through EPR. Link: <http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2022/03/Driving-a-CE-for-Textiles-through-EPR-Final-Report-v2.0.pdf>

selskap eid av industrien, men organisert som en ideell organisasjon, er lagt frem som det mest effektive for å nå systemets mål, med prosesser for at returselskapet skal operere mest mulig kostnadseffektivt. Videre kan myndigheter lettere forstå og føre tilsyn på hva kostnadsbildet er og hvordan vederlaget blir benyttet gjennom systemet. Ett returselskap vil kunne operere mer åpent med sine kostnader enn i et system med konkurranse.

- **Åpenhet.** Et system uten konkurranse vil kunne ha mer åpenhet overfor offentligheten på både kostnader, oppbygging av systemet og måloppnåelse.
- **Et returselskap vil eie alle tekstiler som blir satt på markedet.** Returselskapet vil kunne da stå i en sterkere posisjon for å forhandle med nedstrømsaktører. Konkurrerende returselskap vil måtte konkurrere mot hverandre samt andre markedsaktører.
- **Mulighet for å styre utviklingen av infrastruktur.** Returselskapet med eierskap til alle tekstilene vil kunne garantere mengder til nye anlegg, noe som vil øke fortroligheten til investorer. Dette er spesielt viktig for tekstiler, da teknologien spesielt for materialgjenvinning er umoden. Ett returselskap vil også lettere kunne koordinere med returselskap i andre EU-land.
- Ett returselskap vil sørge for **en total oversikt over informasjon gjennom systemet.** Det er da kun en aktør som har oversikt over mengdebalansen av tekstiler som omfattes av systemet.
- Ett returselskap vil gjøre tilsynsjobben for myndighetene lettere.
- Kostnader for å administrere returselskap og arbeid for myndighetsorganet vil minke.

På bakgrunn av de ovennevnte argumentene fra Miljødirektoratet og Eunomia kan vi konkludere med at det ikke bør åpnes for konkurranse i produsentansvaret på tekstiler i Norge. Ett returselskap vil kunne sikre et mer åpent system samt gi bedre kontroll av mengder og bedre målbarhet. Det vil også styrke fortroligheten til kommunene, som vil kunne stole på at avfallet de samler inn, blir hentet og tatt hånd om. Kommunene vil også få bedre forhandlingsmuligheter på kontraktene mellom dem og returselskapet.

Returselskapet som administrerer produsentansvarssystemet, bør være en ideell organisasjon. De skal ikke drive systemet for profitt, men styre det på mest mulig effektiv og rettferdig måte. Returselskapet forvalter ansvaret for produsentene, men også forbrukeres kjøpte produkter. Returselskapet bør føre informasjonskampanjer som løfter kunnskap om utfordringene fra tekstiler gjennom verdikjeden. Det er viktig at returselskapet og løsningene som tilbys, skaper tillit og ikke skjuler informasjon. Uten konkurranse vil det kunne være mye mer åpen informasjon tilgjengelig, uten å måtte skjule konkurransesensitiv informasjon.

## Vederlaget og hva det skal dekke

Et vederlag er betegnelsen på hva produsenter av tekstil er pålagt å betale for å være medlem av et returselskap. Vederlaget blir bestemt av returselskapets kostnader da et produsentansvar skal overføre det økonomiske ansvaret for behandling av tekstilene vekk fra forbruker og kommuner over på produsentene.

Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet mener det er viktig at vederlaget er et sterkt insentiv til å påvirke endring i produksjons- og designfasen av et produkt. Gulroten for økomodulering er avhengig av effekten vederlaget har på produsenten. Vederlaget bør derfor ligge relativt høyt for å dekke behandling og oppnåelse av mål, slik at den gir et godt insentiv for endring.

Vederlaget skal dekke kostnadene gjennom hele verdikjeden for den mengden tekstiler som er satt på det norske markedet av produsentene. Kostnadene for systemet bestemmes av returselskapet, som betaler for behandlingen av tekstilene fram til tekstilene er materialgjenvunnet eller energigjenvunnet (end of waste). Kostnadene skal dekke innsamling, sortering, behandling fram til produktet er ombrukt, resirkulert eller energigjenvunnet.

I et produsentansvar er det noen kostnader som må bli dekket, og noen som bør bli dekket. Kostnadene som må bli dekket ifølge artikkel 8a(4)(a) fra avfallsdirektivet, er operasjonelle kostnader som separat innsamling samt transport og behandling av avfallet for å nå målene som er satt<sup>41</sup>. I tillegg skal de tilhørende kostnadene til dette dekkes, som informasjonsdeling og datainnhenting og rapportering. Dette er de nødvendige kostnadene som et produsentansvar skal betale for.

Det er viktig at de som forurenses mest, også betaler mest. Forslaget som er lagt frem av Eunomia, bruker eksempler fra det allerede eksisterende systemet i Frankrike og bygger videre på dette med tanke på hva produsenten skal betale for, og hvordan avgiften skal beregnes<sup>42</sup>. Ifølge denne rapporten samt rapporten «Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes<sup>43</sup>» skal vederlaget dekke følgende i tillegg til de nødvendige kostnadene:

- Annen behandling av tekstilavfallet som ikke kan resirkuleres, som energigjenvinning
- Kommunikasjon av informasjon om tekstiler, som for eksempel hvordan design av produktet kan gi lavere vederlag, guider og standarder samt hvordan husholdninger skal sortere tekstilene
- Reparasjon av produktene enten i egen butikk eller gjennom egen aktør/ reparasjonsklynger
- Forskning og utvikling for optimering av behandling av kasserte tekstiler samt oppfølging av prosjekter, et overordnet bibliotek og distribuering av rapporter.
- Økomoduleringsindikatorer
- Administrasjonskostnader for returselskapet. Lønninger og driftskostnader for selskapet

Vederlaget kan beregnes ut fra vekt (kg) eller stykkvis. Produsenter bør ha en plikt til å vite hva de setter på markedet og dermed kunne rapportere på dette og hvilke produkter eller mengder de har økomodulert. Det franske produsentansvaret baserer vederlaget på stykkvis produkt, men

<sup>41</sup> European Union (2008) Waste frame directive. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705>

<sup>42</sup> Eunomia (02.2022) Driving a Circular Economy for Textiles through EPR. Link: <http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2022/03/Driving-a-CE-for-Textiles-through-EPR-Final-Report-v2.0.pdf>

<sup>43</sup> European Commission (2020) Study to support preparation of the Commission's guidance for extended producer responsibility scheme. Link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08a892b7-9330-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en>

det svenske forslaget baserte seg på vekt (kg). Et vederlag basert på vekt vil kunne straffe tyngre plagg laget av naturlige fibre, men avfallsstatistikk og behandling beregnes vektvis. Beregninger for å gå fra stykk til vekt krever mye statistikk og beregninger for å få mengden produkter som skal avfallsbehandles, til å likne på antallet produkt satt på markedet.

I vårt forslag til produsentansvar beregner vi vederlag ut fra vekt (kg) plassert på det norske markedet. Den samlede avgiften produsenten skal betale, beregnes ut ifra disse kriteriene og beregnes på den totale mengden tonn av produkt plassert på markedet av en individuell produsent (IPOM), totalt tonn av kasserte tekstiler som er ombrukt/resirkulert (RR), totalt tonn tekstiler plassert på markedet av alle produsenter (TPOM) og den samlede totale kostnaden, slik at regnestykket ser slik ut:

Prosent av de samlede kostnadene som skal betales av produsent =  $((IPOM - RR) / TPOM) \times 100$

Avgiftsstrukturen for kostnadsbildet beskrevet ovenfor representerer kun de nødvendige kostnadene for retursystemet. De andre kostnadene bør beregnes inn i kostnadsbildet basert på målene for informasjon, reparasjon og forskning og utvikling. Dette skal betales som en prosentandel av TPOM. Alle administrative kostnader skal bli betalt som en årlig avgift separat fra de andre beregningene. Disse kostnadene kan bli beregnet ved at man deler alle kostnadene på alle produsentene med en beregning på deres størrelse.

Avgiften kan separeres på flere såkalte produktlinjer. Dette gjør de i Frankrike ved å separere avgiften på størrelse av produktet. Kostnaden og hvordan den splittes per produktlinje må utarbeides videre ettersom de faktiske kostnadene og systemene blir utviklet. Modulering av varierende avgifter må til for å insentivere endringer i design av produktene de selger. Det franske systemet har en bonus på 50 prosent av avgiften for levetid og videre 50 prosent bonus om produktet inneholder minst 15 prosent resirkulerte fiber fra husholdningstekstiler og 25 prosent bonus om produktet inneholder minst 30 prosent fiber/material fra produksjonsavfall. Det er usikkert hva effekten av dette er, da kun 0,7 prosent av produktene som var rapportert, var kvalifisert for disse bonusene. Dette vurderer Eunomia som en effekt av at avgiften i seg selv er altfor lav for at økomoduleringen får skikkelig effekt. Moduleringen bør også være harmonisert for alle medlemslandene. Da kan en relativt liten avgift akkumulere til å bli såpass stor at den vil ha effekt. Bonusen bør også utvikle seg etter hvert som systemene utvikler seg.

Kostnadsmodellen for det første året produsentansvaret er operativt må basere seg på antatte kostnader og inntekter. Dette kan gjøres ved å gjennomføre en fullkostanalyse før lovverket trer i effekt. Kostnadene setter føringer på hva vederlaget til produsentene blir og bør da settes med tanke på direkte og indirekte antatte kostnader gjennom systemet. Det kan være aktuelt og hensiktsmessig at man det første året kun har fokus på de nødvendige kostnadene. Produsentansvaret skal skaleres opp etter hvert som målene øker. Da kan man også se på å ilegge kostnadsbildet flere dimensjoner etter hvert som systemet utvides og kartlegges.

Direkte og indirekte kostnader som skal dekkes gjennom produsentansvaret dekkes for år 1 er:

### Direkte:

- Kostander for innsamling og utstyr til innsamlingsystemet for tekstiler til ombruk og tekstilavfall til behandling
- Kostnader knyttet til vedlikehold av innsamlingsutstyr
- Kostnader til nødvendig støttende anlegg
- Kostnader knyttet til sortering av tekstilene
- Kostnader knyttet til prosessering og behandling av tekstiler for ombruk eller annen behandling
- Kostnaden for transport gjennom alle ledd i verdikjeden

### Indirekte:

- Lønn til ansatte i alle ledd knyttet direkte til produsentansvarssystemet
- Bedriftskostnader som HR, IT og ledelses kostnader for det operasjonelle systemet for ombruk og annen behandling
- Bedriftskostnader for returselskapet
- Kommunikasjonskostnader knyttet til informasjon om systemet til forskjellige aktører og spesielt forbruker
- Kostnader knyttet til håndheving av systemet
- Kostnader knyttet til innsamling av data og plukkanalyser og analysering av dette
- Kostnader knyttet til tilsyn og gjennomgang av systemet av en tredjepart

Menon beregnet i 2021 årlige merkostnader for de kommunale avfallsbedriftene ved innfrielse av Miljødirektoratets foreslåtte krav om økt utsortering av plast og biologisk avfall<sup>44</sup>. På samme måte vil nye krav til økt utsortering og behandling av tekstilavfall samt avfallsaktiviteter for tekstiler omfattet av produsentansvaret føre til merkostnader. Disse merkostnadene kan knyttes til konseptet "nødvendige kostnader" i RFA art 8,4 og bør således dekkes av produsentansvarsordningen.

De kommunale avfallsaktørene som samler inn avfall, skal få betalt for den innsamlingsjobben de gjennomfører for de produktgruppene som er omfattet av produsentansvarsordningen. Det må være økonomisk bærekraftig for kommunale og interkommunale selskaper å gjøre innsamlingsjobben fra husholdninger. For å sørge for at produsentansvaret dekker kostnadene kommunene har ved innsamling av tekstilavfall, bør det gjennomføres en aktivitetsbasert kostnadsmodell (ABC-modell) etter første året fordelt på kostnadsobjektet «innsamling». Slik kobler man kostnadsdrivere gjennom systemet for å finne hvilke kommuner som trekker mest ressurser. Her vil alle aktiviteter knyttet til innsamling av tekstiler og tekstilavfall kartlegges og knyttes til systemet, slik at alle direkte og indirekte kostnader kan bli dekket. Ved en slik modell får man allokert ressurser (tiden og ressursene det tar å gjennomføre en aktivitet) der de kan bli benyttet mest effektivt og kan sette en bedre kostnad for produsentansvaret til år 2.

Ved ombruk og materialgjenvinning oppstår det inntekter som går inn i produsentansvarssystemet. Disse inntektene bør beregnes inn i økomodelleringen ved en kartlegging av hvilke produsenter inntektene kommer fra. Her kan ombruksaktører registrere leverandør av tekstiler til ombruk. Inntektene kan altså vise til en produsents evne til å produsere

<sup>44</sup> Menon Economics (2021) ØKTE KRAV TIL UTSORTERING AV AVFALL. BEREGNING AV ÅRLIG ØKTE KOSTNADER OG BEHOV FOR INVESTERINGER. Link: <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/6894/menon-publikasjon-109-2021.pdf>



tekstiler med lang levetid. Inntektene er derfor en av flere indikatorer som skal brukes for å modulere vederlaget.

Selve inntekten generert av produsentansvarsordningen bør brukes til forskning og utvikling samt til støtte for utvikling av sirkulære forretningsmodeller. FoU-prosjekter forvaltes av returselskapet i samarbeid med Miljødirektoratet, som opererer som et kontrollorgan for prosjektene.

Vederlaget bør følge målene nevnt i eget kapittel. De bør føre til en naturlig økomodulering av vederlaget der de selskapene som setter størst volum billige klær i lav kvalitet med kort levetid som ikke kan repareres eller materialgjenvinnes, bør betale størst vederlag til produsentansvarsordningen. Mens de som har mer sirkulære forretningsmodeller som inkluderer lavere volum, bærekraftig og langtidsholdbart design og produksjon, reparasjon og ombruk, bør betale et mindre vederlag. Dette vil fungere som en gulrot for endringer i designfasen av et produkt mot mer miljøvennlige design.

# 3 — Støttende tiltak

Et produsentansvar bør operere sammen med andre støttende tiltak og reguleringer for å bevege tekstilbransjen i retning økt bærekraft. I dette kapittelet legges det frem flere slike mulige tiltak som sammen med produsentansvaret kan snu tekstilbransjen vekk fra overforbruk til å bli mer miljøvennlig, sirkulær og åpen.

## Standarder for bærekraftige klær

Nettverket for klær og miljø, bestående av Naturvernforbundet, Forbrukerrådet, Framtiden i våre hender, SIFO og Nice Fashion, har sammen utarbeidet oppfordrende retningslinjer for mer bærekraftige tekstiler, som kan danne utgangspunkt for gode standarder for bærekraftige tekstiler i en produsentansvarsordning. Å utvikle standarder som klesbransjen kan forholde seg til når de skal produsere produkter som kan få ned produksjonsvolumet og få opp kvaliteten på klærne som produseres, kan være følgende:

### Bedriftsnivå

- Merke klær med innhold og dokumentere alle «grønne påstander»
- Merke klær med produksjonsårstall og forventet levetid
- Redusere produksjon av syntetiske plagg for å hindre spredning av mikroplast
- Produsere større andel miljøsertifiserte klær. Miljøsertifiseringer vi anbefaler, er Svanemerket, GOTS, EU-blomsten, Oeko-Tex Made In Green, Bluesign og IVN Naturtextil
- Benytte «Key Performance Indicators» (KPI) for å dokumentere miljø- og klimavtrykket i egen verdikjede, blant annet for energi, vann, CO<sub>2</sub> og kjemikalier. Tallene må være offentlig tilgjengelige. Det må tilstrebes en årlig reduksjon for alle indikatorene
- Store kleskjeder bør ha mål om årlig reduksjon av klesimport (målt i volum).
- Åpne leverandørlistor
- Signer sikkerhetsakkorden for tekstilarbeidere
- Mål om null overskuddslager av klær samt en strategi for ansvarlig avhending av eventuelt overskuddslager
- Tilby tjenester som reparasjon, utleie og abonnementsordninger
- Gratis frakt og retur må bort og heller jobbe for å minske frakt og retur (type krav til avfallsforebygging)

### Produktnivå: unngå følgende plagg:

- Sterkt kjønnete klær – minimum 1/3 av hverdagsklær og sportstøy til barn bør være unisex
- Klær med plasttrykk, glittertrykk og paljetter
- Plagg med kort brukspotensial som «julegensere», «markedsføringsklær», engangsregntøy og liknende

- Ferdig slitte/blekede klær, særlig jeans og jeansjakker
- Klær som inneholder elektronikk og batterier
- Såkalt intelligente klær som inneholder odørhemmende, antibakterielle produkter og tilsvarende

#### Kvalitet:

- Lag klær med godt sømmonn som gjør det mulig å tilpasse klærne
- Sett minimumskrav, og test kvaliteten på materialene og klærne før produksjon igangsettes.
- Ikke produser eller selg ting som ikke tåler minst to års normal bruk
- Riktig størrelsessystem – test størrelse og passform på flere størrelser på fitmodellene, ikke bare de i en liten/medium størrelse. Kleskjedene bør samarbeide
- Passe på at tilbakemeldingene fra kundene kommer helt fram til designere og produksjonsavdeling, spesielt klagene på kvalitet eller passform

## Miljøavgift

Det bør innføres miljøavgifter på klær som får ned overproduksjonen. To tredeler av klærne som produseres i dag, er laget av plastbaserte fiber, som polyester. Det er en klar sammenheng mellom økningen i bruk av polyester, som finnes i over halvparten av alle klærne som lages i dag, og økning i klesforbruket vårt. Lave råvarepriser, dårlige arbeidsforhold og lave lønninger muliggjør det høye forbruksnivået i land som Norge. Klær laget av plastbaserte fiber bidrar betydelig til spredning av mikroplast i bruk og når de havner på søppeldynger. Globalt sett er søppelfyllinger en stor kilde til spredning fordi plastbaserte tekstiler brytes ned til mikroplast og spres til jord og vann.

Lave lønninger i produksjonsland og billige klær stimulerer vårt overforbruk av klær. Det koster kleskjedene alt for lite å produsere enorme volum av klær og selge dem for en billig penge. Prisen på klær bør i større grad reflektere klima- og miljøbelastningen til et plagg. En miljøavgift på klær vil bidra til å redusere overproduksjonen av klær og miljøavtrykket fra klesbransjen. I tillegg til å betale for å håndtere avfallet bransjen skaper gjennom vederlag til en produsentansvarsordning, trenger vi tiltak som får ned selve overproduksjonen. Dette kan være gjennom regjeringens to varslede grep: en avgift på fossil plast som omfatter plast som brukes i tekstiler, eller avgift på førstegangsbruk av ikke-fornybare naturressurser, alternativt gjennom grep som miljøavgifter på tekstiler.

Hurdalsplattformen har lagt frem to klare mål som kan ende opp i en miljøavgift på plast i tekstiler<sup>45</sup>:

- Vurdere avgift på fossil plast, krav til sporing av plast og gjenvinning av halvparten av plastemballasjen i Norge
- Utrede et mulig regime for avgifter på bruk av førstegangs bruk av ikke-fornybare naturressurser og innføre en ordning med økt produsentansvar for produktets levetid

Disse bør utredes sammen med produsentansvaret på tekstiler, som en mulig klar støtte til endringer i designfasen. Inntektene fra denne avgiften bør benyttes til utvikling av behandling av tekstiler, kunnskapsgrunnlag samt utvikling av infrastruktur som kan drive en effektiv utvikling av

<sup>45</sup> Regjeringen (2021). Hurdalsplattformen. Link: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=8>

løsninger som kan løse problematikken ved overproduksjon og manglende materialgjenvinnings-teknologi.

## Brukthandelloven

Brukthandelloven<sup>46</sup> og forskriften som hører med, er blitt trukket frem som barriere for ombruksmarkedet av NF&TA i deres arbeid. Flere mindre ombruksaktører har kommunisert direkte med Framtiden i våre hender om deres opplevelse av brukthandelloven som barriere for butikkdrift. Loven gjelder alle brukte produkter, ikke bare tekstiler. Den største barrieren ser ut til å være det lovpålagte registreringen og lagringen av produkter. Små bruktbutikker blir pålagt å registrere hvert eneste produkt i et eget register for brukthandel og ha dem på lager i minst to uker i ventekarantene for mulig kontroll av politi. Dette er altså mye pålagt ekstra egenarbeid som genererer ekstra kostnader. Dette rammer særlig små foretak eid av ildsjeler som ønsker å fremme sirkulær økonomi.

Videre opplever små og store ombruksaktører samt etablerte bedrifter som ønsker å starte med ombruk, at denne loven hindrer dem i å starte, da den fører til lange ventetider for løyver som er nødvendig. I et debattinnlegg i Finansavisen skriver Ivar Horneland Kristensen i Virke og Ole Bjørn Fausa i Samlerhuset om disse barrierene som et stort hinder for sirkulær økonomi<sup>47</sup>. De legger vekt på loven som en tidkrevende kostnadsdriver, som stopper mange små og store bedrifter fra å drive bruktsalg.

Poenget med loven er å stoppe heleri. Politiet skal ha tilgang til bokføringen av varer og inspisere bedriften. Fausa skriver at gjennom hans 25 år i Samlerhuset har ikke politiet inspisert dem en eneste gang. Andre ombruksaktører Framtiden i våre hender har vært i kontakt med, har heller aldri fått besøk av politiet. Noen bedrifter visste ikke om loven da de startet opp, og har operert uten løyve lenge. Politiet har ikke inspisert dem.

Endring av denne loven bør utredes videre for å kunne øke Norges brukthandel. Heleri er alvorlig, men noen useriøse forhandlere skal ikke sette en stopper for de seriøse som kan være med på å styrke Norges sirkulære økonomi og redusere overforbruk av jomfruelig ressurser. Forslag til endringer kan være å oppdatere loven på digitalisering av produktregistrering, differensiere kravene i loven mellom aktører og hvilke produkter de selger, og effektivisere søknadene for løyve. Endringer av denne loven bør utredes sammen med produsentansvaret for å kunne styrke bruktsalget av tekstiler for at Norge skal kunne nå ambisiøse mål for ombruk.

<sup>46</sup> Lovdata (2000) Lov om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandellova) Link: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-12-22-105?q=brukthandelloven>

<sup>47</sup> Finansavisen (05.2022) Må fjerne brukthandelloven for å fremme gjenbruk. Link: <https://finansavisen.no/nyheter/debattinnlegg/2022/05/18/7867219/ma-fjerne-brukthandelloven-for-a-fremme-gjenbruk>

# 4 — Videre arbeid

For å kunne analysere systemet videre må det anskaffes mer informasjon spesifikt om tekstiler og behandlingen av dem gjennom produsentansvaret. Det er usikkerheter om kostnader gjennom systemet, mengder og muligheter for materialgjenvinning. Systemet eksisterer ikke per 2022, og derfor kan man ikke finne konkrete kostnader for alle stegene i systemet. For videre ABC-modeller trengs det data på fullkostanalyse etter hvert som systemet læres og det skaffes erfaringer. For prising av systemet trenger en slik modelloversikt over alle direkte og indirekte kostnader systemet vil genere.

Tekstilstatistikk må utarbeides for å finne nøyaktige totale mengder. Mangel på avfallsstatistikk og hull i importstatistikk med netthandel til private som går utenom, bør rettes for å få frem et totalbilde av mengden som skal behandles.

Endringer i økomoduleringsregelverket og RFA vil mulig føre til noen uforutsette endringer i hvordan systemet er satt opp. Disse er ikke vurdert eller mulig å forutse.

Det kan utredes et forbud mot å tilby gratis frakt/retur. Et stort problem ved netthandel er at forbruker ikke får prøvd plaggene de kjøper. Plaggene blir da sendt i retur. Returen skaper en unødvendig miljøkostnad ved CO<sub>2</sub>-utslipp av transport, og det finnes få produsenter som er åpne om hvor plaggene som blir returnert, ender opp. Zara har gjort dette som et miljøtiltak, og dette bør utredes som et miljøtiltak for alle produsenter som setter klær på det norske markedet.

# Ordliste

## Tekstiler

- Oxfords ordbok sin definisjon på hva tekstiler er: Vevde, strikket eller tovet stoff av fibre, der fibre er naturlige eller syntetiske.

## Avfall

- Forurensningsloven kap. 5 §27<sup>48</sup>: Med avfall menes løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.
- Løse gjenstander og stoffer som er blitt avfall, skal regnes for å ha opphørt å være avfall når de har gjennomgått gjenvinning, skal brukes til bestemte formål, kan omsettes i et marked eller er gjenstand for etterspørsel, inntil de tekniske kravene som følger av de aktuelle bruksområdene og eventuelle produktkrav og -standarder, og ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt.

## Tekstilavfall

- Tekstiler som er ødelagt og skittent, og som ikke kan forberedes til ombruk. Tekstiler som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. EU-kommisjonen utvikler nå egne definisjoner på hva som er brukte tekstiler, og hva som er tekstilavfall. Og at det skal bli restriksjoner på å sende tekstilavfall til ikke OECD-land. Vi antar at disse definisjonene kommer i 2023.

## Produsent

Det er viktig at definisjonen på produsent er harmonisert gjennom EU, slik at det ikke blir konkurransevridende.

- Eunomia definerer en produsent som en enhet som selger produkt til en forbruker<sup>49</sup>.
- Avfallsforskriften<sup>50</sup> definerer en produsent som: Produsent; enhver som ervervsmessig importerer eller i Norge produserer tekstiler til det norske markedet.

## Returselskap

- En virksomhet som påtar seg å oppfylle plikter etter avfallsforskriften for en eller flere produsenter, og som er godkjent av Miljødirektoratet<sup>51</sup>.

## EU

- **EØS** = Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Dette inkluderer EUs medlemsland samt EFTA-landene: Norge, Island og Liechtenstein.
- **EØS-avtalen** = Folkerettslig avtale om økonomisk samarbeid mellom EFTA-landene og EU.

<sup>48</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6/KAPITTEL\\_5#%C2%A727](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6/KAPITTEL_5#%C2%A727)

<sup>49</sup> Eunomia (02.2022) Driving a Circular Economy for Textiles through EPR. Link: <http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2022/03/Driving-a-CE-for-Textiles-through-EPR-Final-Report-v2.0.pdf>

<sup>50</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930?q=avfallsforskriften>

<sup>51</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930?q=avfallsforskriften>

- **EØS-relevant**= EU-regelverk som omfattes av EØS-avtalen og derfor blir gjort gjeldende i EFTA-landene
- **Direktiv**: En rettsakt som fastsetter mål landene skal oppnå, men med stor frihet i hvordan landene velger å oppnå målet.
- **Forordning**: En bindende rettsakt som må gjennomføres direkte uten endringer i de enkelte landenes lovgivning.

**TFEU**: Traktaten om EUs virkemåte som blant annet fastsetter EUs kompetanseområder, innenfor hvilke områder EU kan lage lover og ikke.

**Økomodulering**: innebærer at produsentenes vederlag skal differensieres ut fra produktenes miljøbelastning.

# Vedlegg 1

Det svenske forslaget til en produsentansvarsordning definerer hvilke produkter som skal inngå i ordningen ved en presentasjon av varekoder. Disse varekodene er oversatt her for å kunne gi et bedre bilde av hvilke produkter det er snakk om. Der det presenteres en ufullstendig varekode, betyr det alle varekoder som begynner med de oppgitte tallene.

Varekode	Forklaring
4202 1291	Attachevesker, portføljer, skolevekser; håndlagde av tekstilmateriale
4202 1299	Attachevesker, portføljer, skolevekser; andre av tekstilmateriale
4202 2290	Håndvesker av tekstilvarer
4202 9291	Bagger, ryggsekker og sportsvesker av tekstilvare håndlagde og andre
4202 9298	Andre varer av tekstilvare
57xx xxxx	Tepper og annet gulvbekledning av tekstilmateriale
61xx xxxx	Klær og tilbehør til klær - strikket
62xx xxxx	Klær og tilbehør til klær annet enn strikket tekstil
6301 xxxx	Reise- og sengetepper; alle materialer
6302 xxxx	Sengetøy, duker, toaletthåndklær, kjøkkenhåndklær og liknende
6303 xxxx	Gardiner, persienner og draperier; gardinkapper og sengekapper
6304 xxxx	Andre innredningsartikler
6505 xxxx	Sekker og poser av det slag som brukes til pakking av varer



9404 3000	Soveposer
9404 90xx	Andre innredningsartikler for eksempel puter og puffer av tekstiler utenom madrasser og dyner

# Vedlegg 2

Tabellen under viser vårt forslag til hva som bør rapporteres, hvem som er ansvarlig for å samle inn og rapportere informasjon, samt hvem informasjonen skal rapporteres til. Denne tabellen kan brukes som et bilde på informasjonsflyten gjennom produsentansvaret.

Hva som skal rapporteres	Ansvarlig	Mottaker
POM (put on marked) (kg)	Produsent	Miljødirektoratet/SSB
Økomodellering av produkter, hvilke produkter det gjelder og mengden (kg).	Produsent	Returselskap (for eventuell differensiering av vederlag)
Overskuddsvarer	Produsent	Returselskap/Miljødirektoratet/SSB
Dataflyt av materialflyt og tilgjengelig data til eventuelle blockchains for alle ledd i verdikjeden (digitalt produktpass)	Produsent	Returselskap/Miljødirektoratet
Dokumentasjon av åpenhet og miljørisiko i produksjon	Produsent	Returselskap
Innsamlet mengde (kg) i hvilke strømmer geografisk/landsdekkende	Returselskap	Myndigheter
Mengde (kg) ombrukt/reparert/donert i Norge, i EØS og utenfor EØS.	Returselskap	Myndigheter
Mengde (kg) materialgjenvunnet i Norge, i EØS og utenfor EØS.	Returselskap	Myndigheter
Mengde (kg) til annen behandling i Norge, i EØS og utenfor EØS.	Returselskap	Myndigheter

<b>Totale prosentandeler nådd av målene per produsent</b>	Returselskap	Myndigheter
<b>Kostnader/regnskap gjennom systemet årlig for å beregne og endre vederlaget</b>	Returselskap	Produsenter/myndigheter
<b>Kontrakter inngått med hvem og hva</b>	Returselskap	Myndigheter
<b>LCA-analyser av systemet</b>	Returselskap	Myndigheter
<b>FoU-/innovasjonsprosjekter finansiert av produsentansvaret</b>	Returselskap/prosjektansvarlig	Myndigheter
<b>Kommunens kostnader ved innsamlingen av tekstiler</b>	Kommune	Returselskap/myndigheter
<b>Plukkanalyser</b>	Behandler	Returselskap

**Framtiden i våre hender**  
Økernveien 94, 0579 Oslo  
22 03 31 50 - [post@framtiden.no](mailto:post@framtiden.no)  
[www.framtiden.no](http://www.framtiden.no)

**Naturvernforbundet**  
Mariboegate 8, 0183 Oslo  
23 10 96 10 - [naturvern@naturvernforbundet.no](mailto:naturvern@naturvernforbundet.no)  
[www.naturvernforbundet.no](http://www.naturvernforbundet.no)



**Naturvern-  
forbundet**

**Framtiden i  
våre hender**