

Styrelseärende

Diarienummer: NVOA-2024-00028

Styrelsen för Nacka vatten och avfall AB

Kommunalt insamlingsansvar av textil 1 januari 2025

Förslag till beslut

Styrelsen föreslås besluta att:

- tillgodogöra sig informationen

Sammanfattning

Den 1 januari 2025 införs separat insamling av textilavfall. Kommunerna kommer liksom idag att ansvara för insamlingen. I Nacka samlas textil in i separat fraktion, under föregående år 408 ton. Ingen direkt åtgärd, utöver utökad kommunikation till Nackabor och verksamheter, behöver därför vidtas i dagsläget.

Mats Rostö
Verkställande direktör

Jan Setréus
Avdelningschef Avfall

Bakgrund

I maj 2023 presenterade Klimat- och näringslivsdepartementet ett PM "Cirkulär hantering av textil och textilavfall" KN2023/03051 där det lämnas förslag som syftar till att genomföra kravet i

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) som innebär att separat insamling ska införas för textilier. Promemorian innehåller också förslag om att genomföra kravet på medlemsstaterna enligt samma direktiv att vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering för textilier.

Textil är idag den fjärde största orsaken till negativ klimat- och miljöpåverkan.

Nationellt framtagen statistik visar att:

- 15,2 kg textil konsumeras per person och år
- Ca 8 kg hamnar i restavfallet och eldas upp
- 80% av klimatpåverkan sker i produktionen
- Nettoinflödet i Sverige har ökat med +40% mellan år 2000-2021
- Ca 141 000 ton textil sätts på den svenska marknaden varje år

Ärendet

Den 1 januari 2025 införs separat insamling av textilavfall, se bilaga 1. Kommunerna kommer liksom idag att ansvara för insamlingen. De nya reglerna har införts i Avfallsförordningen (2020:614) och omfattar följande förändringar:

- Definition av textilavfall enligt 1 kap 4 §: "avfall som består av kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil".
- Regler om insamling:
 - 3 a §** Den som har textilavfall ska sortera ut det från annat avfall och förvara det skilt från annat avfall.
 - 3 b §** Den som samlar in textilavfall som har sorterats ut enligt 3 a § ska samla in det separat.
 - 3 c §** Kommunen ska lämna information till hushåll och verksamhetsutövare som producerar sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom att se till att textil återanvänds eller genom att på annat sätt förebygga uppkomst av textilavfall när det är möjligt.

Nuläge

Insamling enligt kommande ny lagstiftning fullföljs i Nacka redan idag.

Runt om i kommunen finns 57 behållare utställda. Under 2023 samlades 408 ton textil in på dessa platser tillsammans med NVOA:s samarbetspartners (Myrorna, Human Bridge och Artikel2)

Data från plockanalysen som genomfördes oktober 2023 ger en indikation hur stor del textil som felaktigt hamnar i restavfallet i Nacka:

- Totalt 765 ton kastas felaktigt i restavfallet, vilket motsvarar 400 tkr i onödiga förbränningskostnader.
- Varav 239 ton bedöms vara återbrukbara. Om denna fraktion lyfts upp skulle det motsvara en klimatbesparing på ca 730 varv runt jorden med bil.
- 6,7 kg textil i restavfallet/person/år.

Mål och syfte

Målet är att hantera kommande textilansvar enligt gällande lagstiftning genom att fortlöpande omvärldsbevaka och samverka med närliggande kommuner och organisationer.

Framtagande av en kommunikationsplan sker under Q2 2024 för att proaktivt informera Nackaborna om den kommande lagändringen i syfte att lyfta upp de felaktigt sorterade volymerna.

Åtgärder

Bedömningen är att NVOA idag lever upp till kommande lagstiftning men att det behöver vidtas kommunikativa åtgärder tillsammans med kommunen, med hänvisning till 3c§, för att säkerställa att även verksamhetsutövare nås av informationen samt intensifiera arbetet med avfallsförebyggande kommunikation, med fokus på reparation och återbruk. Detta sker genom framtagande av gemensam kommunikationsplan.

Då förändringar sker i närområdet med mer storskalig sortering av textil följer vi och är en del av utvecklingen, bland annat genom samverkan med kommuner och det nätverk Avfall Sverige etablerar med fokus på textil för att hämta in information.

Bolagets analys och bedömning

Bolaget ser positivt på kommande lagändring då den belyser frågan om den ohållbara textilkonsumtionen och leder till mer korrekt sorterade volymer. Nacka vatten och avfall ligger i framkant gällande insamling av textil i separat flöde genom ett stort antal behållare placerade strategiskt runt om i Nacka både på ÅVS och KLC, samt praktiserar effektiva metoder för att snabbt få bort olovligt placerade behållare.

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Cirkulär hantering av textil och textilavfall

KN2023/03051

Maj 2023

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag	4
3	Ärendet	6
4	Textilier i den cirkulära ekonomin	6
5	Hantering av textil och textilavfall i dag	7
5.1	Behandling av textilavfall	7
5.2	Ansvar för insamling och behandling av textilavfall	8
5.3	Textil för återanvändning	8
6	Förslag för cirkulär hantering av textil och textilavfall	9
6.1	Ansvar för textilavfall som är kommunalt avfall	9
6.2	Innebörden av uttrycket textilavfall	10
6.3	Krav på utsortering av textilavfall	11
6.4	Krav på separat insamling av textilavfall	11
6.5	Krav på att främja återanvändning	12
6.6	Behandlingen av textilavfallet	13
7	Ikraftträdande	13
8	Konsekvenser	14
8.1	Separat insamling av textilavfall	14
8.2	Beskrivning av alternativa lösningar	14
8.3	Effekter om någon förändring inte kommer till stånd	14
8.4	Aktörer som berörs av förslagen	15
8.5	Miljömässiga konsekvenser	17

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att genomföra kravet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) som innebär att separat insamling ska införas för textilier. Promemorian innehåller också förslag om att genomföra kravet på medlemsstaterna enligt samma direktiv att vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering för textilier.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

2 Författningsförslag

Förslag till ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om avfallsförordningen (2020:614)

dels att 1 kap. 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 3 a–3 c §§, och närmast före 3 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:1871

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om avfall, avfallens hantering och avfallsförebyggande åtgärder. För vissa avfallsslag och viss avfallshantering finns ytterligare bestämmelser i andra förordningar eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av andra förordningar.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 15 kap. 17 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 1–14 §§,
- 15 kap. 19 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 15 § och 9 kap. 1 § 5,
- 15 kap. 22 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 8 §,
- 15 kap. 29 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 16 §,
- 15 kap. 30 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 18 §,
- 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 18 §, 4 kap. 9 §, 6 kap. 1–8, 11–16 och 18–24 §§, 7 kap. 2–10 §§ och 9 kap. 1 § 4,
- 15 kap. 34 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 2 och 3 §§,
- 15 kap. 38 § miljöbalken i fråga om 9 kap. 1 § 1 och 3 §,
- 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 1–17, 19 och 19 a §§, 4 kap. 1, 4, 6–7 a och 10–14 a §§, 8 kap. 1 § och 9 kap. 1 § 2 och 3 och 2 och 3 §§,
- 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 2 kap. 1–4 §§, 4 kap. 15 § och 8 kap. 7–10 §§,
- 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 7 c §, 7 kap. 1 och 10 §§ och 9 kap. 4–8 §§ och 10 § 2,
- 15 kap. 46 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 19 §,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 4 kap. 17 och 18 §§ och 8 kap. 6 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

4 §

I denna förordning avses med
– *brännbart avfall*: avfall som
brinner utan energitillskott efter
det att förbränningsprocessen har
startat,

– *farligt avfall*: avfall som i
bilaga 3 beskrivs med en avfalls-
kod markerad med en asterisk (*),

– *icke-farligt avfall*: avfall som
inte är farligt avfall,

– *livsmedelsavfall*: livsmedel
enligt definitionen i artikel 2 i
förordning (EG) nr 178/2002 som
har blivit avfall, *och*

– *organiskt avfall*: bioavfall,
plastavfall och annat avfall som
innehåller organiskt kol.

brännbart avfall: avfall som
brinner utan energitillskott efter
det att förbränningsprocessen har
startat,

farligt avfall: avfall som i
bilaga 3 beskrivs med en avfalls-
kod markerad med en asterisk (*),

icke-farligt avfall: avfall som
inte är farligt avfall,

livsmedelsavfall: livsmedel
enligt definitionen i artikel 2 i
förordning (EG) nr 178/2002 som
har blivit avfall,

organiskt avfall: bioavfall, plast-
avfall och annat avfall som
innehåller organiskt kol, *och*

textilavfall: avfall som består av
kläder av textil, hemtextil, inred-
ningstextil, väskor av textil och
accessoarer av textil.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Textil och textilavfall

3 a §

*Den som har textilavfall ska sortera
ut det från annat avfall och förvara
det skilt från annat avfall.*

3 b §

*Den som samlar in textilavfall som
har sorterats ut enligt 3 a § ska
samla in det separat.*

3 c §

*Kommunen ska lämna information
till hushåll och verksamhetsutövare
om vikten av att hushålla med
råvaror och energi genom att se till
att textil återanvänds när det är
möjligt.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

3 Ärendet

I juli 2018 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet) i kraft. Direktivet ändrade Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Genom ändringsdirektivet infördes bland annat krav på medlemsstaterna att införa separat insamling för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11).

Ändringsdirektivet innebär att det också ställs krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering genom att uppmuntra återanvändning av produkter och inrättandet av system som främjar reparation och återanvändning, särskilt av vissa produkter, bl.a. textilier (artikel 9.1 d).

I december 2020 redovisade Utredningen om producentansvar för textil sitt betänkande Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72). Betänkandet har remitterats och remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/00136).

4 Textilier i den cirkulära ekonomin

Textil- och konfektionssektorn är ekonomiskt signifikant i EU och kan spela en framträdande roll i omställningen till den cirkulära ekonomin. I kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin (2020) och 2021 års uppdatering av EU:s industristrategi identifieras textilier som en viktig produktvärdekedja där det finns ett brådskande behov av och en stark potential att ställa om till hållbara och cirkulära produktions-, konsumtions- och affärsmodeller. EU:s textil- och konfektionssektor omfattar mer än 160 000 företag, sysselsätter 1,5 miljoner människor och genererade 2019 en omsättning på 162 miljarder euro. Textilbranschen består huvudsakligen av små och medelstora företag som behöver ställa om sin verksamhet, inte minst när det gäller energi- och råvaruförsörjning, nya marknader för mer hållbara produkter och kompetent arbetskraft. Europa har alltid varit, och bör förbli, ett hem för innovativa varumärken, kreativitet, know-how och textilprodukter av hög kvalitet. Dessa utmaningar och möjligheter kräver genomgripande förändringar som ligger i linje med den europeiska gröna given ambition att tillväxten ska vara hållbar, klimatneutral, energi- och resurseffektiv samt respektera naturen, och att den ska utgå från en cirkulär ekonomi.

Företag, konsumenter och myndigheter i EU fokuserar redan på att öka hållbarheten och cirkulariteten i denna sektor, men omställningen går långsamt och sektorns miljö- och klimatavtryck är fortfarande stort. Genom att bygga vidare på det arbete som redan har gjorts, stärka den gröna och den digitala omställningen, ta sig an sociala utmaningar och se till att hållbarhetskraven uppfylls kan EU gå i bräschen globalt när det gäller att skapa hållbara och cirkulära textila värdekedjor, nya tekniska lösningar och innovativa affärsmodeller för textilindustrin. Detta skulle göra det

möjligt att minska textiliers miljöavtryck under deras livscykel, öka sektorns motståndskraft och konkurrenskraft, förbättra arbetsvillkoren i enlighet med internationella arbetsnormer och säkerställa att textiliers värde finns kvar i ekonomin så länge som möjligt, vilket skulle minska beroendet av nya råvaror.

Textilier finns överallt i vår vardag: i kläder, hushållstextilier och möbler, men också i produkter som medicinsk utrustning, skyddsutrustning, byggnader och fordon. Textilier kan vara en förutsättning för en produkts funktion och prestanda, men även väljas av estetiska skäl eller för komfort. Produktionen och konsumtionen av textilprodukter fortsätter att öka och därmed också deras inverkan på klimatet, på vatten- och energiförbrukning och på miljön i övrigt. I Europeiska kommissionens textilstrategi konstaterades att den globala textilproduktionen nästan fördubblades mellan 2000 och 2015 och att konsumtionen av kläder och skor förväntas öka med 63 procent fram till 2030, från dagens 62 miljoner ton till 102 miljoner ton (COM(2022) 141 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska kommittén samt regionkommittén – EU:s strategi för hållbara och cirkulära textilier). I EU är konsumtionen av textilier i dag den i genomsnitt fjärde största orsaken till negativ miljö- och klimatpåverkan och den tredje största orsaken till belastning på vatten- och markresurser ur ett globalt livscykelperspektiv. Merparten av dessa textilier är importerade. Omkring 5,8 miljoner ton textilier kasseras varje år i EU, vilket motsvarar omkring 11 kg per person. Globalt uppstår varje sekund motsvarande en lastbilslast med textilavfall som deponeras eller förbränns. Eftersom kläder utgör den största andelen av EU:s textilkonsumtion (81 procent) är den trend som innebär att kläder används under allt kortare tid och sedan slängs den största bidragande faktorn till de ohållbara överproduktions- och överkonsumtionsmönstren. Denna trend har kommit att kallas ”snabbmode” och innebär att konsumenterna lockas att fortsätta köpa kläder av sämre kvalitet och till lägre pris som tillverkas snabbt i takt med det senaste modet.

Det finns ett betydande utrymme att minska mängden textilavfall. Det finns också möjlighet att se till att det avfall som produceras förbereds för återanvändning och återvinning högre upp i avfallshierarkin. Cirka 2,1 miljoner ton kläder och hemtextilier källsorteras i EU varje år för återvinning eller försäljning på globala återanvändningsmarknader, vilket motsvarar omkring 38 procent av de textilier som släpps ut på EU-marknaden. Resterande 62 procent kasseras sannolikt i blandade avfallsströmmar.

5 Hantering av textil och textilavfall i dag

5.1 Behandling av textilavfall

I miljöbalken finns bestämmelser om avfallshierarkin. Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall (2 kap. 5 § miljöbalken). Den som är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det

i första hand återvinns genom att det förbereds för återanvändning, i andra hand materialåtervinns, i tredje hand återvinns på annat sätt eller i fjärde hand bortskaffas. Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska väljas om behandlingen inte är orimlig (15 kap. 10 § miljöbalken). Avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas får som huvudregel inte förbrännas (3 kap. 19 § avfallsförordningen).

5.2 Ansvar för insamling och behandling av textilavfall

Kommunerna ansvarar i dag för att kommunalt avfall behandlas (15 kap. 20 § miljöbalken). Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (15 kap. 3 § miljöbalken). Kommunalt avfall ska förstas som motsvarande bland annat de avfallskategorier som ingår i underkapitel 20 i avfallsförordningens bilaga 3 (hushållsavfall och liknande handels-, industri-, och institutionsavfall). I detta underkapitel finns avfallstyperna 20 01 10 Kläder och 20 01 11 Textilier. Kommunen ansvarar även för insamling av kommunalt avfall. Kommunen ska under vissa förutsättningar transportera bort avfallet från den fastighet där avfallet finns (15 kap. 20 a § miljöbalken). Det avfall som kommunen ansvarar för får inte hanteras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar (15 kap. 24 § miljöbalken).

För annat avfall av textil än kommunalt avfall ansvarar den ursprungliga avfallsproducenten för att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med avfallshierarkin och för kostnaderna för att hantera det avfall som har producerats (15 kap. 11 a § miljöbalken). Det kan t.ex. vara fråga om avfall från textilindustri (bilaga 3 till avfallsförordningen, avfallskod 04 02).

I en undersökning som genomfördes 2020 uppgav närmare 50 kommuner att de samlar in textil och textilavfall separat från annat avfall på återvinningscentraler. Oftast sker denna insamling i samarbete med olika välgörenhetsorganisationer (SOU 2020:72, s. 149). Vissa kommuner har också initierat kommunala arbetsmarknadsprojekt för hantering av textil och textilavfall, i syfte att involvera medborgare som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden.

5.3 Textil för återanvändning

Textil som inte är avfall omfattas inte av avfallslagstiftningen och får samlas in för återanvändning av vem som helst. Textilier som hushåll eller andra lämnar ifrån sig med avsikt att de ska användas igen, är inte avfall.

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall (2 kap. 5 § miljöbalken). Det är viktigt att eftersträva lång livslängd och möjlighet att använda produkter eller material under längre tid. I dagsläget är det till stor del ideella organisationer och kommersiella secondhand-

aktörer som främjar återanvändning av textilier. Flera företag i klädhandeln har också tagit egna initiativ för att samla in textil för återanvändning.

6 Förslag för cirkulär hantering av textil och textilavfall

6.1 Ansvar för textilavfall som är kommunalt avfall

<p>Bedömning: Kommunerna bör även i fortsättningen ha ansvar för insamling av textilavfall som är kommunalt avfall.</p>
--

Skälen för bedömningen: Avfallsdirektivet innehåller inte någon bestämmelse om vilken aktör som ska vara ansvarig för separat insamling av textilavfall. Som framgår i avsnitt 5 ansvarar kommunerna för insamling av textilavfall som är kommunalt avfall. Enligt miljöbalken är kommunerna även ansvariga för att kommunalt avfall behandlas.

Regeringen beslutade i december 2019 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att föreslå ett producentansvar för textil. Utredningen överlämnade i december 2020 betänkandet Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72). Betänkandet har remitterats.

Kommissionen presenterade i mars 2022 sin textilstrategi som är en strategi för hållbara och cirkulära textilier. Textilstrategin innehåller flera åtgärder för den textila värdekedjan och dess negativa miljöpåverkan. Till exempel avser kommissionen att föreslå harmoniserade EU-regler för producentansvar för textil och åtgärder för att minska spridningen av mikroplaster och i möjligaste mån byta ut och minimera skadliga ämnen i textilprodukter. Kommissionen har i sin långtidsplan (OJ 2443 – punkt 1, den 23 januari 2023) förtydligat att den avser att besluta den 7 juni 2023 om ett förslag till revidering av avfallsdirektivet som bl.a. omfattar textil-aspekter. Även om kommissionen tidigare har sagt att den avser att föreslå producentansvar för textilier, så är det först när förslagen presenteras som det blir tydligt hur regelverket kan komma att se ut framöver. När förslagen har presenterats kommer förhandlingar i rådet och Europaparlamentet att påbörjas. Förhandlingarna förväntas kunna vara klara tidigast under våren 2024.

Eftersom arbetet med att ta fram harmoniserade EU-regler för producentansvar för textil pågår och kravet på separat insamling av textilier ska vara genomfört den 1 januari 2025 behöver ett förslag till nationella regler för separat insamling tas fram och remitteras innan eventuella nya förslag om reglering av textilavfall inom EU presenteras av kommissionen.

Införandet av ett producentansvar innebär en omfattande reglering. Ett sådant system behöver uppfylla de allmänna minimikraven för system för utökad producentansvar (artikel 8a i avfallsdirektivet).

Om kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska införa ett utökad producentansvar för textilavfall kommer det att behöva utredas på nytt hur

ett sådant system ska vara utformat i Sverige. Även om det blir krav på producentansvar så finns det olika lösningar för hur ansvaret för insamlingen av avfallet ska utformas. När det gäller producentansvaret för elutrustning så är det kommunerna, producentansvarsorganisationerna och vissa butiker som ansvarar för insamlingen av uttjänt elutrustning. När det gäller producentansvaret för förpackningar har regeringen beslutat att det från den 1 januari 2024 ska vara kommunerna som ansvarar för insamlingen av förpackningsavfallet, men att det är producenterna via en producentansvarsorganisation som betalar för kommunernas insamlingskostnader. Producentansvarsorganisationerna ska sedan omhänderta förpackningsavfallet. Det kan även finnas andra lösningar för att reglera producenternas ekonomiska ansvar. Vilken lösning som är lämpligast om det på EU-nivå krävs att medlemsstaterna inför ett producentansvar för textilavfall behöver utredas vidare. Bedömningen är att det är olämpligt att införa ett producentansvar i detta skede innan förslaget från Europeiska kommissionen har presenterats och förhandlats färdigt inom EU. Kravet på separat insamling av textilavfall bör därför genomföras enligt avfallsdirektivet utan förändring av ansvaret, vilket innebär att kommunerna bör ha ansvar för insamling av textilavfall som är kommunalt avfall även i fortsättningen.

6.2 Innebörden av uttrycket textilavfall

Förslag: Med textilavfall ska i avfallsförordningen avses avfall som består av kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil.

Skälen för förslaget: Avfallsdirektivet innehåller ingen definition av textilavfall. Det finns inte heller någon definition av textil i någon annan avfallsrelaterad EU-lagstiftning. Det innebär att medlemsstaterna har frihet att avgöra vilket textilavfall som ska samlas in, under förutsättning att kravet genomförs på ett sätt som är förenligt med direktivets syfte.

Av avfallsdirektivet framgår att separat insamling för textilier ska införas om inte annat följer av artikel 10.2 och 10.3. Dessa punkter innehåller bestämmelser om åtgärder för att säkerställa att avfall genomgår förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden och anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna får medge undantag från kravet på separat insamling.

Avfallsdirektivet innehåller mål bl.a. för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall (artikel 11.2 c). Senast 2025 ska förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall öka till minst 55 viktprocent, senast till 2030 till minst 60 viktprocent och senast 2035 till minst 65 viktprocent. Separat insamling av textilavfall kan öka Sveriges möjlighet att uppnå dessa mål eftersom den största delen av det textilavfall som produceras är kommunalt avfall.

I Utredningen om producentansvar för textil (SOU 2020:72) föreslogs att ett producentansvar skulle omfatta kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil. Övrig textil skulle undantas med hänvisning till att det i dag finns begränsade möjligheter att

förbereda de avfallsfraktionerna för återanvändning och tekniska begränsningar för vad som är möjligt att materialåtervinna. Eftersom miljönyttan som följer av separat insamling av övriga fraktioner är begränsad bedömdes det oskäligt att inkludera dessa i kravet på sådan insamling. Denna avgränsning av vilka fraktioner som bör samlas in separat bör användas även här. En ordförklaring bör införas i avfallsförordningen där det anges vad som avses med textilavfall.

Det saknas anledning att begränsa bestämmelserna till kommunalt avfall även om avfallsdirektivets mål avser kommunalt avfall. Det innebär att även annat textilavfall än kommunalt avfall bör omfattas av kraven på utsortering och separat insamling.

För att förtydliga vilka fraktioner som omfattas föreslog utredningen en bestämmelse med KN-nummer från rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma Tulltaxan. Bedömningen är att bestämmelsen blir tillräckligt tydlig utan användning av sådana nummer. Om behov finns av att ytterligare förtydliga vad som avses kan detta ske genom vägledning.

Kommissionens förslag till revidering av avfallsdirektivet som är aviserat till juni 2023 kan komma att innehålla förtydliganden av vad som ska avses med textilavfall. Skulle det visa sig att den förklaring som nu föreslås inte överensstämmer med bestämmelser som senare införs i avfallsdirektivet får anpassningar göras.

6.3 Krav på utsortering av textilavfall

Förslag: Den som har textilavfall ska sortera ut det från annat avfall och förvara det skilt från annat avfall.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna införa separat insamling för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11.1 tredje stycket).

I dag finns inget krav på utsortering eller separat insamling av textilavfall. Utsortering är en förutsättning för separat insamling. För att uppfylla direktivets krav behöver det införas bestämmelser som innebär att den som har textilavfall ska sortera ut det från annat avfall och förvara det skilt från annat avfall. Detta krav bör ställas på alla avfallsinnehavare, dvs. både hushåll och verksamheter. Kravet hänger samman med förslaget i avsnitt 6.4 om krav på separat insamling av textilavfall. För att ställa krav på utsortering av textilavfall från annat avfall är det rimligt att det också finns ett insamlingssystem där avfallet kan lämnas separat.

6.4 Krav på separat insamling av textilavfall

Förslag: Den som samlar in textilavfall som har sorterats ut ska samla in det separat.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna införa separat insamling för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11.1

tredje stycket). I skälen till direktivet utvecklas att medlemsstaterna bör samla in avfall separat för att öka andelen avfall som förbereds för återanvändning och materialåtervinning, för att möjliggöra materialåtervinning av hög kvalitet och för att stimulera användningen av returråvaror av hög kvalitet (skäl 41). Vidare förklaras i skälen till direktivet att separat insamling kan ske genom insamling från dörr till dörr, inlämnings- och mottagningssystem eller andra insamlingssätt.

I dag finns inget krav på utsortering eller separat insamling av textilavfall. Ett sådant krav behövs för att uppfylla direktivets krav. Kravet bör omfatta alla som samlar in textilavfall. Eftersom kravet omfattar textilavfall oavsett om det är kommunalt avfall eller annat avfall kommer kravet träffa såväl kommuner som andra aktörer som samlar in textilavfall.

De flesta hushåll och verksamheter har inte behov av att lämna textilavfall till insamling med samma frekvens som t.ex. förpackningsavfall. De flesta avfallsproducenter har möjlighet att lagra en viss mängd textilavfall. Kraven på insamlingssystemen för avfall från hushåll har utökats under senare år för att öka insamlingen och möjliggöra en mer cirkulär hantering av avfallet. För fraktioner som uppkommer med hög frekvens som exempelvis matavfall och förpackningsavfall har krav på fastighetsnära insamling införts. För returpapper har i stället krav ställts på lättillgängliga insamlingsplatser.

Eftersom hanteringen av textilavfall med stor sannolikhet kommer att behöva ses över med anledning av nya EU-regler så bör de krav som nu föreslås utformas på ett sätt som ger dem som samlar in textilavfallet flexibilitet och som möjliggör en anpassning av servicenivån. Det bör därför inte ställas några närmare krav på servicenivå för insamlingen. Mot bakgrund av att det inte föreslås några närmare krav på servicenivå behöver det inte införas några bestämmelser om dispens eller undantag.

6.5 Krav på att främja återanvändning

<p>Förslag: Kommunen ska lämna information till hushåll och verksamhetsutövare om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom att se till att textil återanvänds när det är möjligt.</p>

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering genom att uppmuntra återanvändning av produkter och inrättandet av system som främjar återanvändning av textilier (artikel 9.1 d).

Ur ett miljöperspektiv är det bästa att använda ett plagg så länge som möjligt. Om någon inte längre vill eller kan använda ett plagg själv är det ett mycket bra alternativ att se till att plagget återanvänds av någon annan. Att öka återanvändningen av textilier är ett av flera sätt att förlänga den aktiva livslängden för att minska den miljö- och klimatpåverkan som vår textilkonsumtion bidrar till. Studier visar att miljövinsten med att återanvända textil är stor oavsett om återanvändningen sker i Sverige eller i någon annan del av världen (SOU 2020:72, s. 113 och 114).

Insamling av begagnade kläder och andra textilprodukter för återanvändning har en lång tradition i Sverige. Det är främst ideella organisationer som samlar in textilier storskaligt för återanvändning. Kläder och

hemtextil skänks som gåvor av privatpersoner till ideella organisationer i syfte att bidra till social nytta och miljönytta och dessa gåvor säljs sedan vidare eller förmedlas till människor som behöver och efterfrågar dem. Även privata och kommersiella aktörer samlar in textil och erbjuder försäljning av secondhand och vintage. Detta sker i fysiska butiker och på onlineplattformar samt i appar. Insamling av både textil och textilavfall i samlad fraktion utförs redan i dag, av kommuner, ideella organisationer och av vissa butikskedjor i mer eller mindre storskalig omfattning. Även om det finns en väl fungerande insamling av textil för återanvändning finns det en risk att textil som kan återanvändas i stället lämnas som avfall. Risken blir större om det är enkelt att lämna textil som avfall. Därför bör det införas ett krav på kommunen att lämna information till hushåll och verksamhetsutövare om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom att se till att textil återanvänds när det är möjligt. Kravet bör utformas på ett sätt som ger kommunerna möjlighet att avgöra hur informationen ska lämnas.

6.6 Behandlingen av textilavfallet

Bedömning: Regeringen bör invänta eventuella nya EU-krav om hur textilavfall ska behandlas innan förändringar görs i den nationella lagstiftningen.

Skälen för bedömningen: Det textilavfall som kommer att sorteras ut och samlas in separat med de krav som föreslås i promemorian bör hanteras enligt gällande avfallsregelverk (se avsnitt 5). Avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas får som utgångspunkt inte förbrännas. Kraven på utsortering och separat insamling av textilavfall som föreslås i promemorian syftar till att främja en mer cirkulär hantering av textilavfallet genom förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning. Förslagen syftar också till att bidra till att uppnå målen i avfallsdirektivet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall (artikel 11.2 c). Mot bakgrund av att det kommer att presenteras förslag på nya bestämmelser inom EU för textilavfall bedöms det inte vara lämpligt att nu föreslå mer detaljerade nationella bestämmelser för hanteringen av textilavfall.

7 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för förslaget: Förslagen syftar till att genomföra de ändringar som krävs för att genomföra avfallsdirektivets krav på separat insamling av textilavfall. Detta krav ska vara genomfört senast den 1 januari 2025. Förslagen bör därför träda i kraft detta datum.

8 Konsekvenser

8.1 Separat insamling av textilavfall

I promemorian föreslås olika ändringar i syfte att genomföra kravet i avfallsdirektivet som innebär att separat insamling ska införas för textilavfall. Promemorian innehåller också förslag om att genomföra kravet i samma direktiv som innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering genom att uppmuntra återanvändning av produkter och inrättandet av system som främjar återanvändning, bl.a. för textilier. Förslaget innebär i huvudsak att det införs

- en förklaring av uttrycket textilavfall
- krav på separat insamling
- krav på utsortering av textilavfall
- krav på att kommunerna ska lämna information för att främja återanvändning.

8.2 Beskrivning av alternativa lösningar

Kravet på separat insamling är en skyldighet enligt avfallsdirektivet varför något alternativ till förslaget inte är relevant att redovisa. När det gäller ansvar för att se till att insamlingssystem för textilavfall sätts upp skulle andra alternativa lösningar kunna väljas, t.ex. olika former av utökat producentansvar (se avsnitt 6.1). Mot bakgrund av det pågående arbetet inom EU med att utarbeta ny lagstiftning på området, bedöms detta inte vara en lämplig lösning.

8.3 Effekter om någon förändring inte kommer till stånd

Nollalternativet innebär att Sverige inte genomför de EU-krav som ska vara genomförda senast den 1 januari 2025. Sverige skulle i sådant fall bli föremål för Europeiska kommissionens granskning med stor risk för ett överträdelseärende, som kan resultera i ekonomiska sanktioner, för att Sverige inte har genomfört de aktuella bestämmelserna.

8.4 Aktörer som berörs av förslagen

<i>Aktör</i>	<i>Antal aktörer</i>	<i>Kommentar</i>
Kommuner	290	Ansvar för insamling av kommunalt avfall, tillsynsansvar och information om återanvändning av textil
Naturvårdsverket	1	Vägledningsansvar
Hushåll	Ca 4 300 000	Avfallsproducenter
Näringslivet	-	Avfallsproducenter, insamlare av textil och textilavfall och behandlare
Ideella organisationer	Ca 500	Insamlare av textil

Kommuner

Kommunerna ansvarar för insamling och behandling av kommunalt avfall. Förslagen i promemorian innebär att kommunerna blir skyldiga att se till att textilavfall som är kommunalt avfall samlas in separat från annat avfall. Förslagen i promemorian innebär inte någon reglering av servicenivån, utan det blir upp till kommunen att bestämma hur insamlingssystemet ska utformas.

En del kommuner har redan i dag investerat i infrastruktur för att samla in textilavfall separat från annat avfall, exempelvis Stockholm (Stockholm vatten och avfall) och Eskilstuna (Eskilstuna Energi och miljö). Närmare 50 kommuner uppger att de samlar in textil och textilavfall separat från annat avfall på återvinningscentraler. Oftast sker denna insamling i samarbete med olika välgörenhetsorganisationer (SOU 2020:72). Vissa kommuner har också initierat kommunala arbetsmarknadsprojekt, för hantering av textil och textilavfall, i syfte att involvera medborgare som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden.

Enligt miljöbalken har kommunen möjlighet att låta renhållningsavgiften finansiera åtgärder som kommunen vidtar avseende insamling, transport och behandling av avfall samt för att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för om avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder (27 kap. 4 §). Det gäller även för åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för. Förslaget kan för vissa kommuner medföra behov av att ändra avfallstaxan för att finansiera sådana åtgärder.

Förslagen innebär även att kommunen som tillsynsmyndighet får ytterligare uppgifter, men dessa bedöms vara begränsade. Dessa kan finansieras med tillsynsavgifter.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är ansvarig tillsynsvägledande myndighet för avfallsfrågorna. Naturvårdsverket kommer även i fortsättningen vara ansvarig för vägledning om textilavfall samt ansvarig för sammanställning av statistik och den nationella avfallsplaneringen. Naturvårdsverket har under många år byggt upp kompetens på textilområdet avseende miljöpåverkan under hela livscykelns samt haft ett flertal uppdrag för att kartlägga och utreda hur textilavfall kan förebyggas och omhändertas på ett giffritt och cirkulärt sätt.

Hushåll

Hushållen blir med förslagen skyldiga att sortera ut textilavfall från annat avfall och lämna det i det system som kommunerna tillhandahåller. Eventuella förändringar av renhållningsavgiften som hushållen ska betala bedöms bli begränsad utifrån att det inte föreslås någon hög servicenivå för insamlingen, men det kan variera beroende på vilket insamlingssystem som kommunen inför. Med information om värdet av återanvändning av textil kan hushållens kostnader minskas och ersättas av intäkter om hushållen väljer att sälja textilprodukterna vidare för återanvändning.

Näringslivet

Olika delar av näringslivet berörs på olika sätt av förslagen i promemorian. Förslagen om krav på utsortering av textilavfall och att detta avfall ska förvaras skilt från annat avfall träffar alla aktörer som har textilavfall. Det föreslås inte någon förändring av vem som ska ha ansvar för insamling av textilavfall. Den övergripande bedömningen är därför att förslagen inte innebär några större konsekvenser för de företag som producerar textilavfall. Om textilavfallet är kommunalt avfall ska det lämnas till kommunens insamlingssystem eller till den aktör som kommunen har anlitat. Textilavfall som inte är kommunalt avfall kan samlas in separat av en avfallsentreprenör som tillhandahåller avfallsinsamling. Kunskapen om det textilavfall som produceras inom olika verksamheter är begränsad. Textilavfall uppkommer till exempel inom många tjänsteföretag som säkerhet och transportföretag och restauranger liksom inom offentliga förvaltningar som Kriminalvården, Polismyndigheten och Försvarsmakten. I de flesta fall rör det sig inte om några större volymer för varje enskild verksamhet (SOU 2020:72 s. 119). Nedan återges konsekvenser av förslagen som bedöms relevanta för olika näringslivsaktörer.

För grossister och tillverkningsindustrier som har textilavfall innebär förslagen att de måste se till att textilavfallet sorteras ut och samlas in separat. I uttrycket kommunalt avfall ingår inte avfall från grossistverksamheter eller avfall från tillverkning (Naturvårdsverkets vägledning till definitionen av kommunalt avfall, version 1, 2021-09-24). Kommunerna är inte ansvariga för att samla in textilavfallet från grossisterna eller tillverkningsindustrierna. För detta avfall behöver avfallsinnehavaren anlita en insamlare eller själv transportera avfallet till en behandlare.

För avfallsentreprenörer som samlar in avfall kan de nya kraven på separat insamling av textilavfall innebära nya affärsmöjligheter antingen genom att de kan samla in textilavfall på uppdrag av kommunerna eller från de grossister och tillverkningsindustrier som blir skyldiga att sortera ut sitt textilavfall. För handeln som samlar in textil för återanvändning kan insamlingen fortsätta så som den gör i dag.

För avfallentreprenörer som sorterar eller på annat sätt behandlar avfall kan de nya kraven förväntas skapa nya affärsmöjligheter eftersom mer textilavfall kommer att sorteras ut och behöva behandlas i enlighet med avfallsregelverket. I dag finns endast ett fåtal anläggningar i Sverige för sortering av textilavfall respektive för materialåtervinning av textilavfall. Bedömningen är att efterfrågan på den typen av tjänster kommer att öka.

Förslaget om att kommunerna ska lämna information om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom att se till att textil återanvänds när det är möjligt (se avsnitt 6.5) kan förväntas innebära att mer textilier sorteras ut för återanvändning. Det förväntas därmed innebära nya affärsmöjligheter för secondhandbutiker, men också för verksamheter som erbjuder reparation av textilier eller som syr om plagg för att anpassa dem till rådande mode.

Även företagen kan komma att påverkas av eventuella förändrade renhållningsavgifter på samma sätt som hushållen.

Ideella organisationer

Ideell second hand (ISH) är ett nätverk för ideella second hand-butiker som bland annat säljer textilier och som innehar 90-konto. Totalt omfattar nätverket cirka 500 butiker runt om i landet (SOU 2020:72). Allt som säljs i butikerna är gåvor från allmänheten och företag. Det finns även andra frivilligorganisationer som säljer textilier för återanvändning som inte är medlemmar i ISH, som t.ex. Human Bridge som drivs som en stiftelse.

För de ideella organisationerna bedöms förslaget, om att kommunerna ska lämna information om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom att se till att textil återanvänds när det är möjligt (se avsnitt 6.5), innebära att det lämnas in mer textilier för återanvändning. Det förväntas därmed innebära ytterligare möjligheter till arbetstillfällen vid dessa ideella organisationer samt större intäkter/överskott som kan gå till de ideella ändamålen.

Även de ideella organisationerna kan komma att påverkas av eventuella förändrade renhållningsavgifter på samma sätt som hushållen.

8.5 Miljömässiga konsekvenser

80 procent av den totala miljö- och klimatpåverkan från svensk klädkonsumtion uppstår i produktionen, som kräver resurser i form av råvaror, vatten, energi och kemikalier samt orsakar utsläpp till luft, mark och vatten (SOU 2020:72). Att öka livslängden på redan producerade produkter genom ökad återanvändning och att använda textilavfall som en värdefull resurs genom förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning av textil innebär positiva konsekvenser för miljön och klimatet både globalt

och nationellt. Framför allt handlar det om ett minskat klimatavtryck, minskad energi- och vattenanvändning, minskade utsläpp av miljögifter, minskad försurning, minskad påverkan på sjöar och hav (övergödning) och minskad negativ påverkan på markanvändning och biologisk mångfald.

I Sverige konsumeras cirka 14 kg textil per person och år varav kläder utgör cirka 10 kg. Enligt uppgifter på Naturvårdsverkets webbplats är andelen textilavfall som materialåtervinns mindre än en procent i Sverige. Av det textilavfall som exporteras från Sverige används nära 20 procent som råvara i nya produkter som kompositmaterial, isolering och stoppning i t.ex. bilstolar. Ur miljöperspektiv är materialåtervinning en bättre lösning än förbränning för nästan alla fibrer och oavsett återvinningsmetod, även om den minskade miljöbelastningen kan variera beroende på material och på vilket material som det återvunna materialet ersätter. Mistra har i en studie från 2019 konstaterat att klimateffekten nästan kan halveras om plaggen används dubbelt så många gånger (SOU 2020:72).