



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-08-31

Ärendenummer
NV-03730-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Cirkulär hantering av textil och textilavfall (KN2023/03051)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i förslagen och bedömningarna i promemorian, bland annat i bedömningen att kommunerna även fortsättningsvis ska ha ansvar för insamlingen av textilavfall som är kommunalt avfall.

Naturvårdsverket har dock vissa invändningar mot den föreslagna definitionen av textilavfall. Naturvårdsverket anser att produkten textil först bör definieras varefter textilavfall definieras som textil som är avfall enligt 15 kap 1 § miljöbalken. Se vidare avsnitt 6.2 nedan.

Naturvårdsverket har även invändningar på hur kravet på att främja återanvändning formulerats och anser att information till hushåll och verksamhetsutövare också bör avse vikten av att textiliers livslängd förlängs. Se vidare avsnitt 6.5 nedan.

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma regeringen på att förslaget saknar möjligheter till uppföljning av införandet av separat insamling av textil, då inga förslag finns på till exempel mål eller krav på inlämning av uppgifter om hantering av textilavfall. Se vidare avsnitt 8 nedan.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i förslagen och bedömningarna i promemorian. Naturvårdsverket har dock vissa invändningar mot förslagen vilka redovisas nedan.

Insamling av textil och textilavfall är ett steg på vägen för att uppnå en mer hållbar hantering av textil. Naturvårdsverket vill påpeka att det behövs kompletterande åtgärder och styrmedel inom hela den textila värdekedjan för att hanteringen av insamlat textilmaterial ska ske enligt gällande avfallshierarki. Naturvårdsverket vill särskilt uppmärksamma att det i dagsläget saknas tillräcklig infrastruktur i Sverige för att insamlat textilavfall ska kunna sorteras och förberedas för återanvändning och materialåtervinning.

Avsnitt 6.1 Ansvar för textilavfall som är kommunalt avfall

Utifrån hur regleringen ser ut idag instämmer Naturvårdsverket i bedömningen att kommunerna även fortsättningsvis ska ha ansvar för insamlingen av textilavfall som är kommunalt avfall.

Naturvårdsverket bedömer att det finns ett behov av att utvidga kapaciteten för att sortera och behandla det insamlade textilavfallet i Sverige för att underlätta för kommunerna. Förutsättningarna för kommunerna och möjligheterna till effektiv insamling av textil från annat avfall ser mycket olika ut. Utmaningar finns, i synnerhet för glesbygdskommuner, inom en rad områden:

- Naturvårdsverket noterar att förslaget kommer att innebära ökade kostnader och ställer sig frågande till om kommunerna är benägna att justera avfallstaxan för att finansiera insamling och hantering av insamlade textilier. Detta kan medföra lägsta möjliga servicegrad.
- Naturvårdsverket vill tydliggöra att stora volymer av utsorterat textilavfall i kombination med låg sorteringskapacitet och liten efterfrågan på begagnad textil kan leda till att kommunerna kan få svårigheter med att hitta behandlare som kan hantera det insamlade textilavfallet.
- Den största utmaningen för kommunerna kommer bli att hantera det insamlade materialet eftersom det finns få möjligheter att behandla det i Sverige. Sorteringskapaciteten för återanvändning och för att förbereda för återanvändning är låg i Sverige. Av de 38 300 ton textil och textilavfall som samlades in 2016 av frivilligorganisationer sorterades 20 % för återanvändning och försäljning i Sverige och ytterligare 10 % försorterades, resterande exporterades osorterat för sortering i Baltikum och i Centraleuropa. Vid införandet av ett krav på separat insamling av textilavfall uppskattas den årliga mängden uppgå till åtminstone 60 000 ton kommunalt avfall¹.
- När det gäller automatiserad sortering för materialåtervinning ligger Sverige i framkant med Siptex i Malmö, men kapaciteten (24 000 ton) bedöms inte vara tillräcklig vid ökad insamling. Sverige ligger också i framkant när det gäller materialåtervinning av cellulosa material Re:newcell (60 000 ton) och Södras OnceMore (24 000 ton), men storskalig sortering, återvinning av andra material är fortfarande i sin linda.
- Det är positivt att utformningen av insamlingen är flexibel och anpassningsbar. Det finns dock en risk med att stor flexibilitet i kombination med avsaknaden av finansiella medel för kommunerna skulle kunna leda till en låg servicenivå för medborgarna. Det kan i sin tur kan leda till att medborgarna får ett lågt förtroende till insamlingen av textilavfall utifrån att de inte ser någon miljömässig anledning till att sortera ut textilavfallet.

Avsnitt 6.2 Innebörden av uttrycket textilavfall

Naturvårdsverket noterar att textilavfall definieras i förslaget men att det saknas en definition av vad som kan anses utgöra textil, d.v.s. en definition av själva produkten. Naturvårdsverket anser att produkten textil först bör definieras varefter textilavfall definieras som textil som är avfall enligt 15 kap 1 § miljöbalken.

¹ Statistikblad: Kommunalt avfall (naturvardsverket.se)

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma regeringen på att det kan finnas textilavfall som samtidigt kan omfattas av producentansvar för andra produkter. Exempelvis kan en väska av textil samtidigt vara en förpackning och omfattas av producentansvaret för förpackningar. Det finns också textilier som samtidigt kan utgöra elutrustning och omfattas av producentansvaret för elutrustning. Naturvårdsverket anser att det kan finnas behov av att i en framtida författningstext tydliggöra vilka gränsdragningar som ska göras i dessa fall.

Naturvårdsverket instämmer i regeringens överväganden i promemorian att definitionen kommer att behöva ses över i ljuset av den definition som föreslagits av EU-kommissionen i revideringen av avfallsdirektivet och som förhandlas nu.

Naturvårdsverket ställer sig tveksamma till skrivningen i promemorian att separat insamling av textilavfall i föreslagen utformning kan komma att bidra till att Sverige uppnår målen om ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall till 2025 respektive 2030, då infrastruktur för att sortera och behandla det insamlade textilavfallet är begränsad. Därför anser Naturvårdsverket att det behövs incitament för att infrastruktur utvecklas och implementeras vad gäller sortering för förberedelse för återanvändning samt ökad materialåtervinning av syntetfibrer.

Avsnitt 6.4 Krav på separat insamling av textilavfall

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att den som samlar in textilavfall ska samla in det separat från annat avfall.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att det kan finnas textilier som inte bör omfattas av det generella kravet på separat insamling. De textilier som utgör farligt avfall eller s.k. POPs-avfall ska redan enligt befintliga regleringar sorteras ut och samlas in separat (3 kap. 11 a § i avfallsförordningen respektive artikel 7 i EU:s förordning 2019/1021 om långlivade organiska föreningar). Det kan emellertid finnas textilier som inte utgör farligt avfall men som inte bör samlas in av andra skäl. Detta gäller exempelvis för vissa uniformer och arbetskläder, sportkläder och inredningstextilier som kan innehålla problematiska ämnen men där produkterna inte är farligt avfall. Det kan finnas behov av att ett undantag införs för dessa produkter i en framtida författning. Detta är emellertid komplext och kan komma att kräva ytterligare utredning.

Avsnitt 6.5 Krav på att främja återanvändning

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att kommunerna ska informera hushåll och verksamhetsutövare om vikten av att hushålla med råvaror och energi genom återanvändning för att uppfylla kraven enligt art 9.1 d i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket anser dock att kommunerna inte bara ska informera om *återanvändning* utan även om vikten av att *förlänga livslängden* på textilier. Detta eftersom återanvändning bara är en av flera åtgärder som bidrar till förlängd livslängd som bör vara det primära syftet i enlighet med avfallshierarkin. Andra åtgärder som förlänger livslängden är exempelvis god textilvård (tvätt och torkning), reparation och uppgradering. Det ligger redan inom kommuners ansvar att arbeta med avfallsförebyggande åtgärder genom information.

Naturvårdsverket anser därför att den föreslagna bestämmelsen 3 kap 3 c § bör ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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

Skälen för detta är flera:

- Att informera enbart om ökad återanvändning skulle kunna leda till motsatt effekt, det vill säga förkortad livslängd då fler medborgare lämnar ifrån sig användbara textilier, dessutom med en känsla av att man gör något gott i stället för att använda dem själv.
- 80% av en textils totala klimat- och miljöbelastningen uppstår vid produktionen av textilen. Genom att använda en textil längre, utan att införskaffa en ny textil, kan produktionstakten avta och klimat- och miljöbelastningen minska.
- Naturvårdsverket ställer sig också tveksam till skrivningen i PM om att ”med information om värdet av återanvändning av textil kan hushållens kostnader minska och ersättas av intäkter genom försäljning av produkter för vidare återanvändning”. Att sälja begagnad textil är många gånger en tidskrävande process och intäkterna blir förhållandevis små. Däremot ser Naturvårdsverket att det finns potential för hushållen till ekonomiska besparingar om textilier används längre tid och inköpen av nyproducerade textilier minskar. Detta kan ske då priset per användning minskar om konsumenter i högre utsträckning väljer produkter av hög kvalitet och tidlös design som håller för lång användning.

Kapitel 8 Konsekvenser

Naturvårdsverket

Promemorian kan tolkas som att Naturvårdsverket idag har ansvar för att ta fram statistik över textilavfall. Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att Naturvårdsverket inte har något krav på att tillhandahålla statistik eller uppföljning specifikt för textil och textilavfall i dagsläget.

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget i promemorian saknar bestämmelser om uppföljning i form av mål, indikatorer eller krav på mätningar för att till exempel etablera en basnivå, innan det obligatoriska utsorteringskravet införs. Det innebär att det inte kommer att vara möjligt att genomföra någon uppföljning av de miljömässiga konsekvenserna eller få tillgång till statistik för att följa utvecklingen över tid om hur det insamlade textilavfallet har hanterats dvs hur mycket som har sorterats, förberetts för återanvändning och återvunnits.

Ideella organisationer

Naturvårdsverket är tveksam till bedömningen att förslaget kan komma att leda till att mer textilier lämnas in för återanvändning och i förlängningen till fler arbetstillfällen för ideella organisationer.

Lättillgänglig insamling av textilavfall kan även leda till att ideella organisationer som idag samlar in textil går miste om begagnade produkter om de i stället samlas in som avfall. Förslaget driver i vissa avseenden indirekt mot att det kan bli mer fördelaktigt att vara en aktör som hanterar textilavfall jämfört med att vara en aktör som hanterar begagnad textil.

Idag samarbetar 50–60 kommuner med frivilligorganisationer som samlar in textil och textilavfall på uppdrag av kommunen. Frågan är om frivilligorganisationerna har kapacitet att utöka sina samarbeten med fler kommuner eller om privata företag kan komma att konkurrera ut frivilligorganisationerna som idag hanterar textil och textilavfall. Vilka konsekvenserna i så fall kan komma att bli för ideella organisationer och den samhällsnytta som organisationerna bidrar med bör undersökas närmare.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Yvonne Augustson, Anna Karin Cederblad, Lisa Grill och Rebecca Ugglå.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.ke.remisser@regeringskansliet.se