

YTTRANDE
2021 03 15

Dnr M2020/02005

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

1. Human Bridge roll

Human Bridge är en av Sveriges största insamlare av begagnade textilier och textilavfall och samlar in mer än 30% av de 38 000 ton som enligt utredningen samlas in per år.

Human Bridge använder ett storskaligt system med utrustning, påkostad för vädertätning, för textilinsamling. Detta innefattar hundratals 20"-containers med lastväxlarflak för uppsamling i hubbar samt 38 kubikmeters specialcontainers för insamling på återvinningscentraler (ÅVC). Därutöver finns uppåt tretusen insamlingsboxar i det offentliga rummet och i fastighetsnära insamling, placerade i ett 140-tal kommuner i södra och mellersta Sverige¹. Human Bridge placerar alltid ut utrustning enligt överenskommelse med kommuner, fastighetsbolag och FTI.

2. Inledning

Human Bridge stöder införandet av ett producentansvar och separat insamling av textilier som syftar till bättre resursanvändning genom reglering av insamling och hantering. En reglering kan bidra till mer hållbart nyttjande av resurser. I avsnitt tre lyfter vi fram det vi anser är fem nyckelfaktorer för att verkligen lyckas etablera ett hållbart insamlingssystem som producentansvaret ansvarar för.

Omvärlden och villkoren för textilinsamling kommer att förändras radikalt. I enlighet med EU's nya avfallsdirektiv kommer hela Europa senast 2025 att bedriva separat insamling av textilier. Erfarenheten visar att när mer textil samlas in slängs mindre i restavfallet och då sjunker kvalitet på det insamlade materialet. Kvalitetsförsämring och mycket stora tillkommande mängder textil gör att priserna på begagnade textilier kommer att sjunka². Marknaden kan komma att slås ut och i stället för att få betalt, får insamlare betala, för att någon skall ta hand om textilierna. Utan ekonomiska incitament upphör nuvarande insamling.

Beroende på hur ett svenskt producentansvar utformas, kan det bli **en garant för fortsatt och utvecklad insamling** av textil i Sverige. Rätt utformat kan producentansvaret även slå vakt om den befintliga insamlingen, i enlighet med utredningens direktiv och intention.

Insamlingssystemet syftar till återbruk och återvinning. Även om secondhand säljer mycket, är det inte realistiskt att den svenska secondhandmarknaden kan hantera de mängder som kommer att samlas in. Om inte insamlingssystemet skall överhoppas och textilier brännas, måste utflödet mot en annan marknad eller återvinning säkerställas.

Det är viktigt att de villkor och förväntningar som ställs på producenterna och det planerade insamlingssystemet, baseras på en så realistisk uppfattning av kostnaderna Därför anger vårt remissvar, siffror som är baserade på tidigare utredningar och egen erfarenhet. Beräkningen av kostnader för insamlingssystemet, måste också ta med i beräkningen att tidigare finansiering av nuvarande insamling försvinner när begagnatmarknaden minskar eller upphör. Det är därför

¹ Som jämförelse kan vi nämna att SOU 2020:72 uppger att närmare 50 kommuner av Sveriges 290 kommuner, samlar in textil och textilavfall separat från annat avfall på återvinningscentraler.

² Även förutsett i SOU 2020:72 sid 122 och 462.

osannolikt att denna volym fortsatt kommer att samlas in om den inte ersätts genom producentansvaret.

3. Sammanfattning av huvudfrågor

Skall ett hållbart separat insamlingssystem i Sverige lyckas, är följande huvudfrågor viktiga. De sammanfattas här i punktform och utvecklas mer utförligt i avsnitt fyra.

3.1. Fem nycklar till ett hållbart insamlingssystem

Kalkylen som SOU 2020:72 presenterar för ett insamlingssystem räcker inte till för att genomföra etablering. Trots att utredningen inte tar ställning till hur systemet skall fungera, är det viktigt att principer för genomförande beaktas. Därför är följande fem nycklar viktiga:

- 3.1.1. **Ekonomiska incitament** med ersättning för både insamling och sortering
- 3.1.2. **Ersättningsmodell** som premierar kvalitet och säkerställer torr användbar textil
- 3.1.3. **Insamlingsmetoder** som säkerställer att textiliernas kvalitet inte försämras
- 3.1.4. **Sorteringskapacitet** att leverera efterfrågad textil.
- 3.1.5. **Marknader** för både textil till a) återbruk och b) återvinning

Skall insamlingssystemets ersättning ge aktörer **ekonomiska incitament** och ge systemet bärkraft, måste den bygga på en realistisk kalkyl. Utredningens kalkyl täcker inte kostnaderna för att genomföra insatsen. Se vidare under 4.1 och 4.3. **Ersättningsmodellen** måste premiera kvalitet – inte våta textilier. **Insamlingsmetoderna** måste bevara textilierna rena och torra. Systemet måste ha **kapacitet och ekonomi att sortera** för att kunna leverera efterfrågad kvalitet. Bara insamling räcker inte – textilierna måste kunna levereras till en marknad. Om insamlingen lyckas men avsättning inte finns, kommer ett hårt miljömässigt bakslag och kraftigt negativa reaktioner från producenter, media och allmänhet.

3.2. EUs nya avfallsdirektiv gör att nuvarande marknad för textil kan slås ut

När direktivet om separat insamling av textil 2025 genomförts inom hela EU får det två konsekvenser, en kraftig tillströmning av textil och för det andra, sjunkande kvalitet på materialet med lägre procentuell andel för återbruk, eftersom mer samlas in och mindre slängs i restavfallet. Då säger marknadens lagar att priset kommer att sjunka. Det är inte osannolikt att marknaden slås ut.

3.3. Utan finansiering riskerar befintlig insamling att upphöra

Om marknaden slås ut mister nuvarande insamlare i det offentliga rummet inkomster som finansierar både insamling och verksamhet. Stora delar av den nuvarande insamlingen, som anges till 38 000 ton, mister sin finansiering. Om så sker, förskjuts kostnaden och insamlingsansvaret av dessa stora volymer också över på insamlingssystemet och finns inte med i utredningens kalkyl.

Ett svenskt producentansvar kan därför vara garanten för en fortsatt fungerande textilinsamling i Sverige och säkerställa allmännyttiga funktioner utan extra kostnader.

3.4. Allmännyttiga funktioner

Nuvarande aktörer utför en stor mängd allmännyttiga funktioner vilket utredningen berömmar och värnar. Vill beslutsfattare förvissa sig om att dessa funktioner fortsätter, måste den aspekten vägas in vid utformandet av ett producentansvar och insamlingssystem.

4. Kommentarer till förslag och bedömningar

4.1. Fem nycklar till ett hållbart insamlingssystem

4.1.1 Endast ekonomiska incitament ger bärkraft

- Enbart kostnadstäckning räcker inte som ekonomiskt incitament. Därutöver måste verksamheten ge en rimlig avkastning för att långsiktigt motivera kommersiella såväl som idéburna aktörer.
- Skall insamlingssystemet få bärkraft måste det också bygga på en realistisk budget. Den budget som utredningen presenterar räcker inte till att genomföra insatsen.

SOU 2020:72 lyfter fram att insamlingssystemet kommer att belasta producenterna med motsvarande 23 öre för en t-shirt. Det ger en skev bild då alla nödvändiga kostnader inte har tagits med för att hela kedjan som leder till återbruk, återvinning och hantering av avfall skall fungera.

Insamlingssystemet beräknas samla in 85 600 000 kg är i SOU 2020:72 vilket i utredningen är kostnadsberäknat till 227 miljoner kronor³. Det motsvarar 2,67 kr/kg.

I studien "Planning a Swedish Collection and Sorting Plant for Used Textiles"⁴ som SOU 2020:72 stöder sig på, beräknas anskaffning och grovsortering av textil i Sverige att kosta 7,80 kr/kg. Från denna studie har utredningen hämtat en sorteringskostnad på 2,16 kr/kg men utelämnat övriga relevanta kostnader i studien avseende anskaffning (insamling), kapital- och OH-kostnader.

Med erfarenhet från storskalig insamling anser Human Bridge att kostnaden för anskaffning och grovsortering i studien från 2015 var realistisk. Motsvarande kostnad bedöms nu, fem år senare, vara 8,50 kr/kg. Därmed skulle kostnadsberäkningen för att samla in och hantera 85 600 000 kg i stället bli ca 728 miljoner kronor. Se vidare kommentarer om totalbudget under 4.3.

4.1.2 Ersättningsmodell med kvalitet på materialet kopplad till ersättning

Utredningens förslag till ersättning baseras på vikten av insamlad mängd. Om beräkningar av ersättning för insamling beräknas på vikt riskerar systemet att blir missriktat då misskött utrustning premieras. Dålig och icke anpassad utrustning innebär våta textilier, vilket innebär stor tyngd och därmed mer betalt. Detta trots att dessa textilier är oanvändbara och osäljbara! De kan bara brännas, vilket tyvärr är den billigaste och ekonomiskt mest fördelaktiga hanteringen, men dessvärre motverkar miljömålen.

Liksom idag, måste det löna sig för insamlare att ha specialanpassad utrustning och anpassade metoder vid insamling som bevarar textilen torr och ren, till både återbruk och återvinning. Därför behöver ersättningen utformas så att den premierar hantering som bevarar textiliernas kvalitet och fortsatta användbarhet.

4.1.3 Insamlingsmetoden är avgörande för framgång

Val av insamlingsmetod är avgörande för att få kvalitativ textil som går att använda. En icke anpassad utrustning och olämplig hantering ger mycket sämre kvalitet på insamlade textilier. Speciellt vädertätad utrustning skyddar mot kontamination, främst smuts och väta. Human Bridge erfarenhet är att andelen kontaminerade textilier, framför allt fuktiga textilier som måste gå till förbränning, minskat kraftigt sedan den kostsamt modifierade utrustningen för olika led i insamlingskedjan togs i bruk. Felaktig hantering kan förstöra möjligheten till återbruk.

Därför bör insamlingssystemet ställa krav på aktörernas insamlingsmetoder och utrustning.

³ SOU 2020:72 sid 349

⁴ J Carlsson, H Torstensson, R Pal, M K Paras, 2015

4.1.4 Sorteringskapacitet

Det finns en risk att sorteringsarbetet underskattas. Skall ett insamlingsystem fungera måste all textil grovsorteras. Så fort som möjligt måste all kontaminerad textil och främmande föremål avskiljas för att inte ytterligare förorena materialet. För det andra måste textilierna sorteras till återbruk eller återvinning. Textilier till återbruk plockas ur och kräver sedan omfattande finsortering för respektive marknad. Återvinningsindustrin kan inte ta emot textilier om de inte är sorterade i fraktioner. All denna sortering måste ske med manuell hantering. Återvinningsindustrin kan därefter, till exempel med optisk sortering, fortsätta och finsortera fraktionerna.

Skall insamlingsystemet fungera, måste producentansvaret ersätta all förberedande sortering fram till dess textilierna kan levereras i lämpliga fraktioner till återvinning alternativt för fortsatt finsortering till marknader för återbruk vilket idag är för kostsamt att genomföra i Sverige.

I ett längre perspektiv måste man också räkna med kostnadsökningar för sortering. Den nuvarande omfattande finsorteringen sker i länder med lägre arbetskostnader eller med tillresta arbetare. Det är inte osannolikt att situationen utvecklas med stigande kostnader som följd.

4.1.5 Marknader för insamlad textil

Om systemet lyckas, kommer mängder av textil att samlas in till återbruk och återvinning. Återbruksmarknaden i Sverige är inte tillräckligt stor. Samtidigt skall också Europas samlade textilinsamling avsättas, så även världsmarknaden är minst sagt osäker. Processer för återvinning av textilier är fortfarande i sin linda. Tillväxttakten är osäker och marknaden är mycket begränsad och ännu ganska outvecklad.

Utredningen poängterar att dess uppdrag enbart gäller införande av ett producentansvar och tillskapandet av ett insamlingsystem. Processens förutsättningar från början till slut lämnas därhän och anses vara producenternas ansvar att utforma. Men, såväl aktörer som ingår i systemet som politiker och myndigheter, kommer att hållas ansvariga för utfallet. Misslyckas man att hantera output från processen, framför allt om miljömålet förfelas, kommer med säkerhet negativ publicitet och reaktioner hos allmänheten, som är kontraproduktiva för systemets målsättning och mycket negativa för de som drabbas. Vi vill betona att frågor om förändrade villkor och förutsättningar för avsättningen måste utredas ytterligare.

4.2. EUs nya avfallsdirektiv - Marknaden för insamlade textilier riskerar att slås ut

Med hela Europas insamlade textilier på marknaden uppstår en kraftig tillströmning av textil. Med en snabb ökning av utbudet säger marknadens lagar att priset kommer att sjunka. Det är inte osannolikt att marknaden helt slås ut, vilket till och med kan innebära att man måste betala för att någon skall ta hand om materialet. En sådan kostnad måste också täckas av producentansvaret.

Motsvarande utveckling kan ses gällande insamling av plast. Åren innan 2010 var det möjligt att få bra betalt på marknaden för insamlad plast, framför allt vid försäljning till Kina. När Kina begränsade importen av plast blev en av konsekvenserna starkt begränsad avsättning, för den insamlade plasten i Sverige och övriga EU. Som följd av detta behöver idag insamlare av plast betala för omhändertagande av volymerna, i stället för att få betalt. Tyvärr är det väsentligt billigare att förbränna än att återvinna, vilket leder till att stora mängder plast idag förbränns.

Hotet att en liknande utveckling kan ske inom textilområdet är stort när EUs nya avfallsdirektiv träder i kraft. Ett svenskt producentansvar kan vara den ekonomiska garanten för fortsatt och utvecklad textilinsamling i Sverige.

4.3. Kostnader för dagens insamling och totalkostnad för insamlingssystemet

Stora delar av den nuvarande insamlingen som utredningen bedömer vara på 38 000 ton finansieras genom export av textilerna till sorteringsbolag i Europa. Om de aktörer som samlar in dagens volym inte får tillgång till ersättning från producentansvaret, samtidigt som priserna sjunker internationellt, är risken stor att denna insamling upphör eftersom den kommer att sakna finansiering. För Human Bridge del innebär det att dagens 12 600 ton inte kommer att kunna samlas in. Kostnaden för insamling och hantering av volymer som dagens aktörer inte kommer att samla in måste då tas över av insamlingssystemet.

Enligt utredningens förslag är den ideella sektorns hantering i secondhandbutiker fredad och kommer inte att påverkas av införandet av ett producentansvar, genom att material får samlas in och förfogas fritt. Utredningen anger att 8 000 ton av den totala insamlade volymen 38 000 ton försäljs i secondhandbutiker. För att säkerställa den väl fungerande nuvarande ideella insamlingen i det offentliga rummet utöver secondhand, motsvarande 30 000 ton, bör den insamlingen ingå i, och få ersättning av, insamlingssystemet. Om så inte sker upphör stora delar av den insamlingen när ekonomiska incitament kommer att saknas. Följden blir då att även den insamlingen och dess kostnader ändå skjuts över och måste täckas av producentansvaret. Uppskattad kostnad enligt resonemang under 4.1.1 blir då:

Kostnad för insamling och hantering utöver secondhand

Mängd	Aktör	Kostnad/kg	Totalkostnad
85 600 000 kg	Insamlingssystemet	8,50 SEK/kg	727 600 000
30 000 000 kg	Nuvarande ideella aktörer	8,50 SEK/kg	255 000 000
			982 600 000

Till detta kommer kostnader för tillståndsprocessen, tillsynsavgift, informationsansvar, administration, rapportering och plockanalyser⁵. Kostnader för avsättning kan tillkomma.

4.4. Allmännyttiga funktioner

Vi vill betona att de ideella aktörerna snarare skall beskrivas som idéburna. De drivs av en idé och tillskapar resurser för att kunna genomföra bistånd och sociala insatser, i Sverige och utomlands. Textilinsamlingen är inte enbart ett mål utan framförallt ett medel.

I det sannolika scenario vi tecknat ovan riskerar de ideella aktörernas textilinsamling i det offentliga rummet, utöver secondhand, att minska eller upphöra. Då riskeras även delar av organisationernas allmännyttiga funktioner. För att säkerställa dessa allmännyttiga funktioner behöver detta tas hänsyn till i utformning av regelverk och ersättningsmodeller avseende ett producentansvar med tillhörande insamlingssystem.

Så länge de ideella aktörerna finansieras av och kan bedriva sin insamlingsverksamhet, kan dessa värdefulla allmännyttiga funktioner utföras utan ytterligare kostnader för vare sig samhället eller insamlingssystemet.

⁵ SOU 2020:72 sid 349