

§ 216

Diarienummer KSK 2023/451

Remiss: Yttrande över promemoria Cirkulär hantering av textil och textilavfall

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen lämnar yttrande enligt bifogad skrivelse när det gäller remiss ”Cirkulär hantering av textil och textilavfall” (KN2023/03699).

Sammanfattning av ärendet

I en promemoria från Klimat- och näringslivsdepartementet 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. Sveriges kommuner ska inkomma med sina yttranden till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 2 november 2023.

Beslutsunderlag

Beslut kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-10-11 § 238

Tjänsteskrivelse - Tjänsteskrivelse - yttrande över promemoria Cirkulär hantering av textil och textilavfall

Götene kommuns yttrande gällande remiss ”Cirkulär hantering av textilavfall”.

Remissmissiv EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet

Beslutet ska skickas till

Götene kommuns svar lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till kn.ke.remiss@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2023/03699 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 2 november 2023.

Yttrande över promemoria Cirkulär hantering av textil och textilavfall, KN2023/03051.

Götene kommun har av Klimat och Näringsdepartementet getts möjlighet att yttra sig över promemoria "Cirkulär hantering av textil och textilavfall" (KN2023/03051).

Detta yttrande har tagits fram i samråd med kommunalförbundet Avfall & Återvinning Skaraborg, som är den organisation som har det kommunala renhållningsansvaret i Götene kommun.

Miljöpåverkan och avfallslagstiftningen

Kläder och andra textilier har en betydande klimatpåverkan. Närmare 20 procent av klimatpåverkande utsläpp bland sällanköpsvaror kommer från textilier. Det gör textilier till den enskilt största källan till utsläpp bland sällanköpsvaror. Idag är dessutom andelen textilavfall som materialåtervinns mindre än en procent i Sverige.

Miljö- och klimatpåverkan uppstår i alla delar av tillverkningen. Detta eftersom tillverkningen av textilier kräver stora mängder råvaror, vatten, energi och kemikalier som orsakar utsläpp till både luft, mark och vatten. Trots en ökad medvetenhet de senaste åren om kläder och andra textilers stora negativa miljöpåverkan fortsätter branschen att växa. Detta anses ske på grund av ökningen av "fast fashion", som bygger på billig tillverkning i låglöneländer och kortlivad användning av kläderna. Enligt Europeiska miljöbyrån genereras varje år mer än fem miljoner ton textilavfall i Europa.

I juli 2018 trädde ändringar av avfallsdirektiv i kraft (ändringsdirektiv EU 2018/851), vilket bland annat innebar att krav på att medlemsstaterna skulle införa separat insamling av textilier senast 1 januari 2025 (artikel 11). I direktivet ställs också krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering genom att uppmuntra återanvändning av produkter och inrättade av system som främjar reparation och återanvändning, särskilt av vissa produkter, bland annat textilier (artikel 9.1 d).

Insamling av textilier

Enligt EU:s avfallsdirektiv ska alla medlemsstater samla in textil separat från annat avfall senast till 1 januari 2025. Det innebär att stora mängder textil kommer att samlas in och behöva hanteras. Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att avfallet förbereds för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden och inte förbränns. Regeringen förslår bygger på genomförande av EU:s krav på insamling och hantering av textilier. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Förslagen i promemorian innebär i huvudsak att det införs:

- ett tydliggörande av ansvaret för insamling och behandling av textilavfall.
- en förklaring av uttrycket textilavfall.
- krav på utsortering av textilavfall.

- krav på separat insamling.
- krav på att kommunerna ska lämna information för att främja återanvändning.

Idag är materialåtervinningen i Sverige liten

Idag är andelen textilavfall som materialåtervinns väldigt liten. Andelen som återbrukas är betydligt större. Genom att textilavfall materialåtervinns kan användningen av råvaror, vatten, energi och kemikalier i tillverkningsprocesserna minskas betydligt. Materialåtervinning är en bättre lösning än förbränning och det gäller oavsett återvinningsmetod.

Det finns idag tre olika metoder för att återvinna textilier:

- mekanisk återvinning som innebär att textil rivs eller strimlas för att frigöra fibrerna som spinnas till ny tråd
- termisk återvinning innebär att textil av syntetiska material smälts ned av värme och formas till ny tråd.
- kemisk återvinning som innebär att textilen smälts ner eller löses upp av kemikalier och av massan formas ny textilfiber

Kommunens ansvar

Kommunerna ansvarar i dag för att kommunalt avfall samlas in och behandlas. Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Som kommunalt avfall räknas alla textilier från hushållen. För att tydliggöra vilket avfall som omfattas av det kommunala ansvaret föreslår regeringen att textilavfall ska definieras som ”avfall som består av kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil.”

Om förslagen i promemorian blir lag innebär det att kommunerna blir skyldiga att se till att textilavfall som är kommunalt avfall samlas in separat från annat avfall. Det framgår inte hur insamlingen ska ske, på hur många platser osv utan det blir upp till varje kommunen att bestämma hur insamlingsystemet ska utformas.

Enligt miljöbalken har kommunen möjlighet att låta renhållningsavgiften finansiera åtgärder som kommunen vidtar gällande 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. För en del kommuner kan det nog medföra behov av att ändra avfallstaxan för att finansiera åtgärder för att samla in, transportera och behandla avfallet. Detta gäller dock inte för Götene kommun, enligt Avfall & Återvinning Skaraborg (AÅS). Detta beror på att vid samtliga AÅS återvinningscentraler (inklusive den som Prezero driver i Skara) sker samarbete med BjörkåFrihet som samlar in textilier både för återvinning (textilavfall) och återbruk. Nuvarande lösning innebär att AÅS tillhandahåller plats för BjörkåFrihet för deras behållare. BjörkåFrihet står för kostnaderna för behållare, insamling, avsättning mm. Det kommande lagkravet på separat insamling av textilier har inget krav på servicenivå. Med den lösning AÅS på så sätt har uppfyller därmed redan den kommande lagstiftningen.

Bedömningen är att det är olämpligt att införa ett producentansvar idag innan förslaget från Europeiska kommissionen har presenterats och förhandlats färdigt inom EU. Kravet på separat insamling av textilavfall förslås därför genomföras enligt avfallsdirektivet utan förändring av ansvaret, vilket innebär att kommunerna får ansvar för insamling av textilavfall som är kommunalt avfall även i fortsättningen.

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. 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).

Götene kommuns synpunkter

Götene kommun välkomnar regeringens förslag till ändring i avfallsförordningen med krav på separat utsortering av textil. Det är viktigt. En annan sak som är viktigt är att producenterna också får ta ansvar för de textilprodukter som de sätter på marknaden. Kommunerna kan ansvara för insamling av textilier, men producenterna bör framöver betala för detta på samma sätt som när det gäller producentansvaret på förpackningar.

Frågan om producentansvar är komplex och bör utöver att invänta EU:s direktiv även utredas ordentligt. Frågan om producentansvar är lite mer komplex än vad som framgår av promemorian, fler typer av producentansvar än vad som omnämns gäller i svensk lagstiftning (t.ex. saknas beskrivning av producentansvaret vad gäller läkemedel, vissa tobaksvaror samt bilar och däck). Frågans komplexitet illustreras av den felaktighet kring insamlingsansvar som smugits in i promemorian vad gäller producentansvaret för elutrustning. Där står att kommunerna ansvarar för insamlingen av uttjänt elutrustning. Detta är inte helt korrekt i juridisk mening. Det är producentansvarsorganisationerna samt vissa butiker som har det juridiska ansvaret. Att kommunen anges beror sannolikt på det faktum att producentansvarsorganisationen El-kretsen valt att teckna avtal med kommunerna för att kunna utföra sin mottagning av den uttjänta elutrustningen. Vanligen sker denna mottagning på kommunernas återvinningscentraler.

Kommunerna är viktiga aktörer, men grundförutsättningarna för att göra textilbranschen cirkulär och hållbar vilar till stor del på aktörer i produktions- och konsumtionsleden. En separat utsortering och insamling av textil är centralt för att åstadkomma en cirkulär textilhantering, där textilier som satts på marknaden i första hand används så länge som möjligt, och sedan återvinns. För att säkerställa att de textilier som samlas in verkligen återvinns behöver hela återvinningskedjan utvecklas.

Götene kommun ser fram emot när textilbranschen i Europa, utöver de bra saker som anges i promemorians 4 kapitel, även ska säkerställa cirkulära och hållbara produktflöden där den textil som sätts på marknaden i allt högre grad återbrukas och materialåtervinns. En förutsättning för att detta ska kunna ske är att de produkter som sätts på marknaden redan i tillverkningsfasen ska vara anpassade för hög grad av återbruk och materialåtervinning. Det är även i dessa led val kan göras så att tillverkning av respektive tvätt av kläder inte innebär spridning av kemikalier och

mikroplaster till våra vattendrag. Kort sagt att textilerna hanteras i cirkulära och hållbara flöden.

Det är rimligt att kommunen får informationsansvar inom sitt ansvarsområde, dvs för insamling och hantering av kommunalt avfall samt för den miljötillsyn som sker mot verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Götene kommun anser det vara rimligt att lagstiftningen reglerar att den som har insamlingsansvaret för avfallet även ska ha informationsansvaret för denna. Denna aktör kan i sin tur om den önskar samordna sig och teckna avtal med andra aktörer. Detta har t.ex. El-Kretsen gjort. FTI gjorde motsvarande under tiden som producentlagstiftningen reglerade att informationsansvaret låg hos dem.

Tyvär är det endast kommunerna som anges som ansvariga för att informera om och uppmuntra till ökad återanvändning. Sveriges kommuner har trots allt ett ganska litet inflytande på invånarnas inköpsval för textilier medans både producenter och handlare har betydligt större inflytande.

Kommunens informationsansvar regleras på ett stort antal ställen och är beroende av vilka avfallsslag det handlar om. För de flesta delar i avfallsslagen har kommunerna hela eller delar av informationsansvaret, men för några avfallsslag (t.ex. batterier, fiskeutrustning och läkemedel) är det producenterna som har informationsansvaret. Informationsansvar i relation till avfall regleras bland annat här:

- avfallsförebyggande åtgärder: 21§ i NFS 2020:6, Naturvårdsverkets föreskrift om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall.
- batterier: 22§ i förordning (2008:834) om producentansvar för batterier.
- elutrustning: 86§ i förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning.
- förpackningar: 6 kap 16 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.
- retursystem (plastflaskor och metallburkar): 5 kap 16§ i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.
- läkemedel: i förordning (2009:1031) om producentansvar för läkemedel.
- bilar: 27§ i förordning (2023:132) om producentansvar för bilar.
- däck: 37§ i förordning (2023:133) om producentansvar för däck.
- fiskeutrustning: 43§ i förordning (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap.

Götene kommun föreslår att formulering till reglering kring kommunens informationsansvar (3 kap 3c§) stryks och att justeringar istället görs i lagstiftningen så att det kommunala informationsansvaret kring avfall samordnas och regleras samordnat per ansvarsområde (t ex det kommunala insamlingsansvaret respektive det kommunala tillsynsansvaret).

Promemorian och lagtexten behandlar i princip bara själva insamlingen. För att textilavfallet ska återvinnas miljö- och kostnadseffektivt behöver textilavfallet som återvinns ingå i nya textilvaror, vilket inte kommer ske utan utvecklad infrastruktur för detta. Det kommer krävas investeringar, lagkrav och ny teknologi för att materialåtervunnet textil ska kunna återanvändas i nya produkter och vi ska kunna sluta de textila kretsloppen.