

# Producentansvar för textil

– en del av den cirkulära ekonomin

*Betänkande av  
Utredningen om producentansvar för textil*

*Stockholm 2020*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2020:72**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25120-1

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 5 december 2019 att tillsätta en särskild utredare med uppgift att föreslå ett producentansvar för textil.

Hållbarhetsstrategen vid Högskolan i Borås Birgitta Losman förordnades som särskild utredare den 5 december 2019.

Som experter att biträda utredaren förordnades den 18 mars 2020 ordföranden för ideell secondhand och VD för Myrorna Caroline Andermatt, kanslirådet Marita Axelsson, handläggaren Fredrik Bäck, ämnesrådet Tomas Gärdström, textilexperten Jon Nilsson-Djerf, departementssekreteraren Erik Ronnle, kanslichefen Maria Sandow, departementssekreteraren Elin Simonsson, generalsekreteraren Cecilia Tall och departementssekreteraren Linn Åkesson.

Linn Åkesson entledigades den 13 maj 2020 och i stället förordnades departementssekreteraren Frida Rudsander som expert från och med samma datum.

Som sekreterare och textilexpert anställdes Yvonne Augustsson från och med den 15 januari 2020. Som huvudsekreterare anställdes Tomas Lindell från och med den 15 februari 2020.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om producentansvar för textil, överlämnar härmed betänkandet Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i december 2020

Birgitta Losman

/Yvonne Augustsson  
Tomas Lindell



# Innehåll

<b>Avfallsbegrepp</b> .....	<b>17</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>Summary</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>51</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	51
1.2 Förslag till förordning om producentansvar för textil .....	55
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	69
1.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13).....	70
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.....	72
1.6 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).....	74
<b>2 Utredningens uppdrag och genomförande</b> .....	<b>79</b>
2.1 Uppdraget.....	79
2.2 Genomförande .....	80
<b>3 Mål som påverkar hantering av textil och textilavfall</b> .....	<b>81</b>
3.1 FN:s globala hållbarhetsmål, Agenda 2030 .....	81

3.2	Mål på EU nivå .....	84
3.2.1	Mål och krav i avfallsdirektivet med relevans för textil och textilavfall .....	85
3.2.2	EU:s klimatmål.....	86
3.2.3	EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi .....	87
3.3	Sveriges miljömål .....	88
3.3.1	Generationsmålet .....	88
3.3.2	Miljö kvalitetsmålen.....	88
3.3.3	Etappmål.....	91
3.4	Sveriges strategi för cirkulär ekonomi.....	93
<b>4</b>	<b>Textila flöden och miljöpåverkan .....</b>	<b>95</b>
4.1	Textila flöden – en översikt .....	95
4.2	Produktion och miljö .....	96
4.2.1	Design .....	97
4.2.2	Kemikalieanvändningen.....	104
4.3	Konsumtionens miljöpåverkan.....	108
4.3.1	Miljöpåverkan inte internaliserad i priset .....	108
4.3.2	Hög konsumtion.....	109
4.3.3	Hållbara affärsmodeller .....	112
4.3.4	Återanvändning .....	113
4.3.5	Remake – ett samlingsnamn .....	116
4.4	Textilavfall i hushållsavfallet .....	118
4.5	Textilavfall hos verksamheter .....	119
4.5.1	Tvätterier .....	119
4.6	Export av textil .....	120
4.6.1	Socioekonomisk påverkan i mottagarländerna....	121
4.6.2	Sjunkande priser på begagnad textil.....	122
4.7	Sortering.....	122
4.8	Textilåtervinning .....	123
4.8.1	Informationsöverföring .....	124
4.8.2	Återvinningsmetoder.....	125
4.8.3	Textilåtervinning i dag .....	125

4.8.4	Textilåtervinning kan inte lösa alla problem i den textila värdekedjan.....	126
4.8.5	Textilåtervinning i Sverige .....	127
4.9	Transporter.....	129
4.9.1	Transporter i produktionsledet .....	129
4.9.2	Transport i konsumtionsledet .....	129
4.9.3	Transport av insamlat textilavfall .....	129
<b>5</b>	<b>Textilmarknaden i Sverige .....</b>	<b>131</b>
5.1	Nettoinflöde av textilier .....	131
5.2	Textiltillverkning .....	132
5.3	Modebranschen.....	133
5.3.1	Omsättning .....	133
5.3.2	Modebranschens sektorer .....	135
5.3.3	Antal anställda i modebranschen .....	135
5.3.4	Strukturuomvandling i modebranschen .....	136
5.4	Uthyrare .....	137
5.5	Secondhandaktörer .....	138
5.5.1	Privata secondhandaktörer.....	138
5.5.2	Förmedling av begagnad textil på digitala marknadsplatser .....	139
5.5.3	Ideella aktörer .....	139
5.6	Distanshandel.....	141
5.6.1	Distanshandel och textil.....	142
5.6.2	Privatimport från länder utanför EU .....	143
5.6.3	Försäljningsplatser.....	144
5.6.4	Pandemins effekter och förväntad framtida utveckling för distanshandeln.....	145
<b>6</b>	<b>Insamling av textil och textilavfall .....</b>	<b>147</b>
6.1	Textilinsamling introduktion .....	147
6.2	Textilinsamling kommuner .....	148
6.2.1	Insamling på återvinningscentraler.....	149
6.2.2	Information om textilinsamling .....	150

6.3	Textilinsamling av kommersiella aktörer .....	150
6.3.1	Textilinsamling butikskedjor.....	151
6.3.2	Textilinsamling privata insamlingsaktörer.....	152
6.3.3	Textilinsamling privata secondhandaktörer .....	152
6.4	Textilinsamling av ideella secondhandaktörer .....	152
6.4.1	Ideella organisationers intäkter bidrar till social nytta.....	153
6.4.2	Olika insamlingsmodeller .....	154
6.4.3	Sortering .....	154
6.4.4	Återanvändning.....	156
6.4.5	Återvinning.....	156
6.4.6	Samarbeten med kommuner och andra aktörer ..	156
<b>7</b>	<b>Regeringsuppdrag och projekt .....</b>	<b>159</b>
7.1	Regeringsuppdrag.....	159
7.1.1	Textile & Fashion 2030 – ett enat Sverige för en hållbar textil- och modeindustri.....	159
7.1.2	Fossilfritt Sverige .....	160
7.1.3	Hantering av textilier.....	160
7.1.4	Information om textiliers miljö och hälsopåverkan .....	161
7.2	Projekt.....	162
7.2.1	Mistra Future Fashion .....	162
7.2.2	IVA – Resurseffektivitet och cirkulär ekonomi .....	163
7.2.3	Dialog för en hållbar textil värdekedja med fokus på miljö och kemikalier .....	164
7.2.4	Smart Textiles.....	165
7.2.5	Re:textile.....	165
7.2.6	Wargön Innovation.....	166
7.2.7	Svenska institutet för standarder (SIS).....	167
7.2.8	Nordiska Ministerrådet – Textilprojekt .....	168
7.2.9	Producentansvar i cirkulära flöden inom textil- och modebranschen .....	169
7.3	Översikt: status för textil i Europa.....	170



<b>8</b>	<b>EU:s avfallsdirektiv och den svenska avfallsregleringen .....</b>	<b>171</b>
8.1	Avfallsdirektivet.....	171
8.1.1	Avfallshierarkin .....	171
8.1.2	Krav vid införande av producentansvar.....	173
8.1.3	Förebyggande av avfall.....	175
8.1.4	Återvinning .....	175
8.1.5	Tillstånd och registrering .....	176
8.2	Den svenska avfallsregleringen .....	176
8.2.1	Definitionen av avfall .....	176
8.2.2	Krav vid avfallshantering.....	178
8.2.3	Förbud mot förbränning.....	178
8.2.4	Vem ansvarar för textilavfallet i dag? .....	178
8.2.5	Reglering av producentansvar.....	179
<b>9</b>	<b>De existerande producentansvaren .....</b>	<b>181</b>
9.1	Vad är producentansvar? .....	181
9.2	De svenska producentansvaren.....	181
9.2.1	Allmänt.....	181
9.2.2	Definition av producent.....	183
9.2.3	Krav på insamlingen .....	183
9.2.4	Tillståndspliktiga insamlingsystem .....	185
9.2.5	EU-reglering och produktkrav .....	185
9.2.6	Återvinningsmål .....	186
9.2.7	Tillsyn.....	186
9.3	Producentansvar reglerade på EU-nivå .....	187
9.4	Producentansvaren i praktiken.....	187
<b>10</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>189</b>
10.1	Utgångspunkter för utredningens förslag.....	189
10.1.1	Producenterna kan inte ges ansvar för insamling av textil för återanvändning .....	190
10.1.2	Producentansvar som styrmedel.....	191
10.1.3	Krav ska ställas på vad som ska uppnås – inte hur det ska uppnås .....	193

10.1.4	Lång aktiv livslängd och återanvändning ger störst miljönytta.....	193
10.1.5	Bevara dagens insamling av textil.....	194
10.1.6	Det ska vara lätt att göra rätt.....	195
10.1.7	Det krävs kunskap för att sortera textil.....	196
10.1.8	EU:s inre marknad omfattar även textilavfall.....	196
10.1.9	Framtidssäkra genom att följa EU:s mall.....	197
10.1.10	Den ideella sektorns affärsmodell ska bevaras och andra aktörer ges möjlighet att agera parallellt med ideella sektorn.....	197
10.2	En ny förordning om producentansvar för textil.....	198
10.3	För vilka produkter gäller producentansvaret?.....	200
10.3.1	Vilken typ av textil ska EU:s medlemsstater samla in separat?.....	201
10.3.2	Vilka produkter omfattas av producentansvaret? .....	205
10.4	Vilken aktör har producentansvar? .....	208
10.4.1	Ansvar för textil som inte sätts på marknaden....	210
10.4.2	Undantag för remake.....	211
10.5	Producenternas ansvar .....	212
10.5.1	Producenterna ska ha både det ekonomiska och det organisatoriska ansvaret för textilavfallet .....	213
10.5.2	Ansvar för historiskt textilavfall .....	214
10.6	Tillståndspliktiga insamlingssystem och producenternas skyldigheter.....	216
10.7	Krav för att erhålla tillstånd för insamlingssystem.....	218
10.7.1	Inget krav på fastighetsnära insamling av hushållens textilavfall .....	218
10.7.2	Insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande.....	220
10.7.3	Krav för att ett insamlingssystem ska anses vara lämpligt .....	221
10.7.4	Krav för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande .....	227
10.7.5	Övriga krav för tillstånd .....	228

10.7.6	Krav vid drift av ett insamlingssystem .....	240
10.7.7	Ömsesidigt erkännande av tillstånd .....	243
10.7.8	Insamlingssystemen ska kunna samarbeta för att uppfylla vissa av kraven.....	244
10.7.9	Prövning av ansökan att driva ett insamlingssystem .....	245
10.8	Viss insamling av textilavfall utan tillstånd .....	247
10.8.1	Närmare om ideella aktörers insamling av textilavfall .....	252
10.8.2	Det insamlade textilavfallet ska, med två undantag, lämnas till ett tillståndsgivet insamlingssystem.....	254
10.8.3	Krav vid insamling av textilavfall utan tillstånd ...	257
10.9	Mål för insamlingssystemen .....	258
10.9.1	Separat insamlat avfall får inte förbrännas eller deponeras .....	260
10.9.2	Val av mål .....	262
10.9.3	Målnivå.....	268
10.9.4	När ska målen nås? .....	274
10.10	Information .....	275
10.11	Rapporteringskrav.....	280
10.11.1	Producenter .....	282
10.11.2	Insamlingssystem med tillstånd.....	283
10.11.3	Övriga insamlingssystem .....	284
10.12	Distanshandel.....	285
10.12.1	Förutsättningar för en rättvis behandling av alla aktörer .....	286
10.12.2	Reglering av distanshandel i existerande och kommande producentansvar.....	293
10.12.3	Reglering av distanshandeln i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.....	294
10.12.4	Möjlighet att utse en producentrepresentant .....	297
10.12.5	Krav på digitala marknadsplatser etablerade i Sverige .....	298
10.12.6	Tröskelvärden för utländska distanshandlare .....	300

10.12.7	Naturvårdsverket ska ta fram information riktad till utländska distanshandlare .....	300
10.13	Sanktioner och tillsyn.....	301
10.13.1	Sanktioner.....	301
10.13.2	Tillsyn .....	305
10.13.3	Avgifter för provning och tillsyn .....	306
10.14	Bemyndigande .....	309
10.15	Överklagande.....	309
10.16	Kompletterande ändringar i avfallsförordningen .....	310
10.16.1	Begreppet textilavfall .....	310
10.16.2	Krav på utsortering .....	311
10.16.3	Lämnande av uppgifter till Naturvårdsverket och kommunen.....	312
10.17	Ikraftträdande .....	312
10.17.1	Senare tillämpning av vissa bestämmelser.....	313
10.18	Anmälan till EU-kommissionen.....	318
<b>11</b>	<b>Kompletterande åtgärder som bör övervägas .....</b>	<b>319</b>
11.1	Utredningen har identifierat ett behov av kompletterande åtgärder.....	319
11.2	Snabbutred ytterligare konsumentnära styrmedel .....	319
11.3	Cirkulära textila flöden och väl fungerande producentansvar kräver anpassningar av EU:s regelverk...	321
11.4	Främjandeprojekt är viktiga spjutspetsar som bör fortsätta.....	322
11.5	Sorteringsyrket – ett kvalificerat yrke som kräver hög branschöverskridande kompetens .....	323
11.6	Industriell infrastruktur för sortering, återbruk och fiberåtervinning i Sverige?.....	323
11.7	Sveriges roll.....	324

<b>12</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>327</b>
12.1	Utredningens uppdrag.....	328
12.2	Alternativa lösningar.....	328
12.2.1	Ekonomiskt och organisatoriskt ansvar.....	329
12.2.2	Vilken textil ska omfattas .....	329
12.2.3	Målstyrning i stället för detaljreglering .....	330
12.2.4	Begränsningar av vem som får samla in textilavfall.....	330
12.3	Behandling av textil och textilavfall i enlighet med avfallshierarkin .....	331
12.4	Riskbedömning .....	332
12.4.1	Överskott av textilavfall.....	332
12.4.2	Minskad återanvändning .....	333
12.4.3	Utländska friåkare .....	334
12.5	Konsekvenser för företag som sätter textil på marknaden eller förmedlar textil .....	335
12.5.1	Svenska företag som säljer, tillverkar eller hyr ut textil.....	335
12.5.2	Utländska företag som säljer textil på distans till svenska slutanvändare .....	340
12.5.3	Förmedlare av textil.....	345
12.6	Konsekvenser för insamlare av textilavfall .....	347
12.6.1	Insamlingssystem med tillstånd.....	347
12.6.2	Insamling utan tillstånd.....	355
12.6.3	Särskilt om ideella aktörers insamling av textilavfall .....	358
12.6.4	Ideella och kommersiella secondhandaktörer som inte hanterar avfall .....	360
12.7	Konsekvenser för avfallsproducenter .....	360
12.7.1	Hushåll och konsumenter.....	360
12.7.2	Verksamheter.....	363
12.8	Konsekvenser för sorterings- och materialåtervinningsföretag.....	363
12.9	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företag.....	364

12.10	Konsekvenser för offentlig sektor.....	365
12.10.1	Naturvårdsverket .....	365
12.10.2	Domstolar.....	369
12.10.3	Kommuner.....	369
12.11	Finansiering av kostnader för offentlig sektor .....	370
12.11.1	Naturvårdsverket .....	370
12.11.2	Domstolar.....	373
12.11.3	Kommuner.....	373
12.12	Konsekvenser för miljön.....	374
12.13	Förslagets förhållande till EU-rätten .....	377
12.14	Behov av information.....	378
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>381</b>
13.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	381
13.2	Förslag till förordning om producentansvar för textil.....	382
13.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	400
13.4	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) .....	400
13.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter .....	401
13.6	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) .....	401
	<b>Referenser.....</b>	<b>405</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:96 .....	413
Bilaga 2	Artikel 8a i dir. 2008/98/EG om avfall .....	421
Bilaga 3	SNI-koder för berörda företag .....	427
Bilaga 4	Underlagsrapport – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa .....	429
Bilaga 5	Underlagsrapport – Konsumentundersökning: synen på konsumtion, återvinning och återanvändning av textilier .....	455
Bilaga 6	Underlagsrapport – Aspekter på kemikalier i cirkulära textilier .....	525





# Avfallsbegrepp

*Avfall:* varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. En textil blir textilavfall om innehavaren har ett så kallat kvittblivningssyfte. För att fastställa om ett kvittblivningssyfte föreligger görs en bedömning av om innehavaren vill bli kvitt ett problem eller vill nyttiggöra sig en egendom.

*Avfallsförebyggande åtgärder:* åtgärder som vidtas innan ett ämne eller föremål har blivit avfall och som syftar till en minskning av mängden avfall, en minskning av innehållet av farliga ämnen i material och produkter eller en minskning av de negativa effekterna på människors hälsa och miljön som avfall kan ge upphov till.

*Avfallshantering:* samla in, transportera, sortera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, sorteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

*Avfallshierarki:* en hierarki som anger prioritetsordning för förebyggande och hantering av avfall. Enligt avfallshierarkin ska avfall alltid först och främst förebyggas. För avfall som ändå uppstår ska den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat i första hand se till att det förbereds för återanvändning, i andra hand materialåtervinns, i tredje hand återvinns på annat sätt och i sista hand bortskaffas.

*Avfallsproducent:* den som ger upphov till avfall och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

*Behandling av avfall:* återvinning eller bortskaffande av avfall.

*Fiberåtervinning:* i utredningens förslag avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används för att framställa textiltibrer som kan användas vid tillverkning av nya textila material.

*Förberedelse för återanvändning:* återvinningsförfarande som går ut på att kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling.

*Insamling av avfall:* att hämta eller ta emot avfall, om detta inte utgör en del av behandlingen av avfallet eller att sortera, lagra eller på annat sätt ta befattning med avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas, om åtgärden inte utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet uppkom.

*Materialåtervinning:* när avfall upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

*Producentansvar:* utgår från principen att förorenaren betalar och innebär att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel. (På engelska används ofta förkortningen EPR som står för Extended Producer Responsibility).

*Separat insamling:* samla in avfall och, i syfte att underlätta behandling av avfallet, genomföra insamlingen på ett sådant sätt att olika avfallsslag hålls åtskilda efter avfallstyp och avfallets natur.

*Remake:* i utredningens förslag avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används som material vid tillverkning av ny textil.

*Återanvändning:* att en produkt eller en komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för.

*Återvinning av avfall:* innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller att det förbereds för en sådan nytta eller en åtgärd vidtas som innebär att avfall förbereds för återanvändning.

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning.

Enligt kommittédirektivet har införandet av ett producentansvar för textil två syften.

- Att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.
- Att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Vid utformandet av förslaget ska utredningen ta hänsyn till de minimikrav på utformning av producentansvar som följer av avfallsdirektivet samt direktivets krav på att samtliga medlemsstater senast 2025 ska samla in textil separat.

## Utgångspunkter för utredningens förslag

Sverige har slagit fast att vi ska vara ett föredöme när det gäller att uppnå målen i Agenda 2030. Regeringen har tagit fram en svensk strategi för cirkulär ekonomi där textil är utpekad som ett av flera områden som ska prioriteras i omställningen till en cirkulär och bio-baserad ekonomi

Utredningens direktiv pekar tydligt ut att principen förorenaren betalar samt miljönytta ska vara styrande för de förslag som tas fram. Det finns också en tydlig inriktning vad gäller cirkulär ekonomi. Utredningens ambition har varit att Sverige ska gå före och ta ledningen

som det första europeiska landet att införa ett cirkulärt producentansvar för textil, med förhoppningen att Sverige som viktig aktör inom EU-systemet också ska agera pådrivare för EU-gemensamma beslut för att på sikt ge möjlighet till harmonisering av producentansvar för textil inom EU-systemet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att poängtera att utredningens uppdrag inte har varit att avgöra om störst miljönytta uppnås genom ett producentansvar för textil eller om det finns alternativa åtgärder som leder till en högre miljönytta. Vägvalet att använda producentansvar som styrmedel har regeringen och dess samarbetspartier redan gjort vid fastställandet av ramarna för utredningens uppdrag. Att införa producentansvar för textil utgör en del av den så kallade januariöverenskommelsen. Utgångspunkten för utredningens överväganden har därför varit hur störst miljönytta kan nås inom ramen för ett producentansvar.

Samtidigt kan utredningen konstatera att på sikt räcker inte jordens resurser till för att möta en ökad efterfrågan på jungfrulig fiber. Producentansvar för textil utgör en del i omställningen till en cirkulär ekonomi, men ytterligare styrmedel och initiativ – politiska, branschgemensamma och branschöverskridande samt konsumentdrivna – behövs för att minska inflödet av ny fiber i de textila värdekedjorna. Det behövs även ett fortsatt arbete med innovation som bryter de linjära textila flödena och kopplar cirkulära flöden till lönsamhet. Det nationella arbetet med Textile and Fashion 2030 med koppling till affärsnytta och hållbara konsumtionstrender är väsentligt.

Det är också tveklöst så att störst miljönytta uppnås när den textil som sätts på marknaden används länge och många gånger innan den är uttjänt och bör gå till materialåtervinning. Detta eftersom 80 procent av en textils totala miljö- och klimatpåverkan sker vid tillverkning av nya produkter. Införandet av ett producentansvar medför dock inte att det automatiskt skapas ett incitament för producenterna att ställa om till en mer miljövänlig produktionsprocess eller att exempelvis använda en högre andel återvunnen råvara eftersom sådana åtgärder inte nödvändigtvis påverkar producenternas kostnad för att ta hand om avfallet. Konsekvensanalysen visar dessutom att införandet av ett producentansvar förväntas leda till att en t-shirt blir 23 öre dyrare. Ett sådant begränsat prispåslag kommer inte i sig att utgöra ett tillräckligt incitament för konsumenter att minska sin konsumtion eller att välja textilier av bättre kvalitet.

Fibrerna påverkar endast en liten del av en textils totala miljö- och klimatpåverkan och att cirkulera och återvinna textilfibrer kan därför aldrig som ensam åtgärd göra textilindustrin hållbar. För att minska textilens totala miljöpåverkan måste därför införandet av ett producentansvar kompletteras med åtgärder som har ett annat syfte än att fördela ansvaret för avfallshanteringen.

## **Producentansvar införs för kläder, hemtextil, inredningstextil, väskor och accessoarer**

Införandet av ett nytt producentansvar och skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall berör samtliga svenska hushåll och alla verksamheter som producerar textilavfall. Textil används inom en rad olika områden och i en rad olika funktioner. Producentansvaret ska omfatta en stor del av dessa områden och funktioner men inte alla. Producentansvar införs för kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil. Detta innebär till exempel att möbler, teknisk textil, filter, textil på löpmetrar, madrasser och skor inte omfattas av det nya producentansvaret. För att avgränsa tillämpningsområdet har utredningen utgått från avfallsdirektivets bestämmelser och utredningen bedömer att ett producentansvar med denna omfattning leder till att Sverige uppfyller direktivets krav på separat insamling av textil.

För att underlätta för företagen vid tillämpningen har utredningen i förordningen valt att använda tulltaxans indelning i KN-nummer för att definiera vilken textil som omfattas.

## **Dagens textilinsamling bevaras**

Ideella aktörer har under en lång period byggt upp system för insamling, sortering och försäljning av textil och textilavfall och flera ideella aktörer anlitas i dag av kommuner och företag för att samla in både textil och textilavfall. Dessa aktörer samlar varje år in cirka 38 000 ton textil och textilavfall och utgör därmed centrala aktörer för att nå målet att öka återanvändningen och materialåtervinning av textil i Sverige. Det överskott som ideella aktörers verksamhet genererar går till allmännyttiga ändamål i såväl Sverige som utomlands. Insamling sker även i mindre skala av privata secondhandaktörer och

genom att återförsäljare tar emot uttjänta textilier i sina affärslokaler. Många hushåll är sålunda redan vana vid att separera textil och textilavfall från det övriga hushållsavfallet. Till skillnad mot de produkter som omfattas av dagens producentansvar finns det för textil även en väl etablerad önskan att lämna avlagda textilier till välgörande ändamål.

Utredningen har sett det som en fördel att en del av textilavfallet redan i dag separeras från hushållens restavfall. I stället för att ersätta redan etablerade insamlingsvägar med ett helt nytt insamlingssystem leder utredningens förslag därför till att dagens insamling kan bevaras.

Efter en anmälan till Naturvårdsverket är det tillåtet att samla in textilavfall i följande fall

- insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet,
- insamling av textilavfall i samband med försäljning av textil,
- ideella aktörers insamling av textilavfall,
- remake-aktörers insamling av textilavfall,
- en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen.

Av dessa får remake-aktörer behålla den del av det insamlade avfallet som de använder i den egna verksamheten och ideella aktörer får behålla allt de samlat in. Övriga aktörer som får samla in textilavfall måste lämna allt det insamlade materialet till producenternas insamlingssystem. Fortsatt möjlighet för kommunal insamling slås fast utifrån de önskemål att värna och utveckla existerande kommunala initiativ som framkommit under utredningens gång. Skyldighet att samla in textilt avfall i varje kommun åläggs producenterna.

De aktörer som redan i dag bedriver insamling av textilavfall kan välja om de vill fortsätta som i dag eller om de vill erbjuda sina tjänster till producenternas framtida insamlingssystem.

Insamlingen av textil som inte utgör avfall påverkas i juridisk mening inte av att det införs ett producentansvar. Det vill säga, de secondhandaktörer, såväl kommersiella som ideella, som i dag endast tar emot textil för vilken det inte föreligger ett kvittblivnings-syfte kan fortsätta att göra detta.

## Producenterna ska ansluta sig till ett insamlingssystem med tillstånd

Ansvar för att insamlingen av textilavfall uppfyller kraven kommer inte att ligga på de enskilda producenterna. Producenterna är endast skyldiga att se till att deras produkter tas om hand av ett tillståndspliktigt insamlingssystem och det är den som driver insamlingssystemet som ansvarar för att systemet bedrivs och fungerar i enlighet med kraven. Skälet till detta är att det är problematiskt att bedriva en effektiv tillsyn av insamlingen när denna tillsyn måste riktas mot varje enskild producent. Med den föreslagna ordningen kan Naturvårdsverket, som tillsynsansvarig, i stället rikta sina tillsynsåtgärder mot den som driver insamlingssystemet.

En producent som sätter textil på den svenska marknaden är endast skyldig att

- se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om producentens textil när den blir avfall,
- anmäla sig till Naturvårdsverket.

## Kraven på insamlingssystemet kopplas till mål för vad som ska uppnås

Som framgår ovan finns det två huvudsakliga syften med att införa ett producentansvar för textil: ökad miljönytta samt att producenterna ska bära kostnaden för att hantera det avfall som genereras av deras produkter.

För att uppnå dessa syften är det tillräckligt att lagstiftaren ställer krav på vad som ska uppnås men överlåter till producenterna att själva välja hur målen ska uppnås. Med detta förhållningssätt skapas de bästa förutsättningarna för att insamling, sortering, återanvändning och återvinning organiseras på det mest effektiva sättet då det ligger i producenternas eget intresse att hålla nere kostnaderna. Det skapar också förutsättningar för att utvecklingen av storskalig sorteringskapacitet, ökad återanvändning och effektivare materialåtervinningsprocesser drivs framåt av producenternas efterfrågan.

Det är dock inte tillräckligt att kräva att målen ska nås. Detta krav måste kompletteras med vissa grundläggande krav på systemet. Till

viss del följer dessa av minimikraven i artikel 8a i avfallsdirektivet. Kraven kan delas in i tre delar; krav på lämplighet, krav på rikstäckning och övriga krav.

De mest centrala kraven är kopplade till insamlingssystemets lämplighet. För att anses *lämpligt* ska insamlingssystemet bland annat

- tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser där såväl hushåll som verksamheter som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt och utan avgift,
- så långt som möjligt lokalisera insamlingsplatser i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet,
- bedriva insamlingen på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande.

För att anses *rikstäckande* ska insamlingssystemet tillhandahålla insamlingsplatser i varje kommun och den geografiska spridningen inom respektive kommun ska vara skälig med hänsyn till befolknings-täthet och verksameters lokalisering.

De *övriga* krav insamlingssystemet ska uppfylla är av mer administrativ karaktär. Kraven avser bland annat en skyldighet att ge producenter tillgång till systemet på icke-diskriminerande villkor, hur producenternas avgifter ska beräknas, uppställande av säkerhet och viss obligatorisk information.

## Högt ställda mål för insamlingen

De mål som insamlingssystemet ska nå är högt ställda och den som ansöker om tillstånd måste göra det troligt att det tänkta systemet kan nå målen.

Det finns två typer av mål som ska nås. Det första målet är kopplat till insamlingen och det andra till hanteringen av det material som har samlats in. De två målen kompletterar varandra. Utan målet om minskade avfallsmängder skulle i princip det andra målet kunna uppfyllas omgående, utan att den nya insamlingen fungerar.

För att mäta insamlingens effektivitet ska Naturvårdsverket genom en plockanalys uppskatta hur mycket textilavfall som år 2022 slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Den uppskattade mängden ska divideras med antalet in-



vånare i Sverige för att få fram ett genomsnitt som anger hur många kilogram textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Det långsiktiga målet är att detta genomsnitt ska minska med 90 procent. Målet formuleras som att genomsnittet jämfört med 2022 ska minska i tre steg som ska nås i fyraårsintervaller från det att insamlings-systemet tar över ansvaret för insamlingen av textilavfallet. Detta innebär att

- 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent,
- 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent,
- 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent.

För att följa utvecklingen ska Naturvårdsverket genomföra plockanalyser vartannat år.

Målet för hanteringen av det insamlade materialet införs i ett steg. Från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som insamlings-systemet samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning.

## **Såväl svenska som utländska aktörer kan ha ett producentansvar**

Definitionen av vem som ska anses utgöra producent avgör vem i tillverknings- och leveranskedjan som ska ansvara för att bekosta omhändertagandet av textilen när den blivit avfall. I första hand kommer det att vara aktörer etablerade i Sverige som har producentansvar för textilen som sätts på den svenska marknaden. Endast i de fall då textilen säljs på distans direkt till svenska slutanvändare läggs producentansvaret på den utländska säljaren. För varje textilprodukt kommer det endast att finnas en ansvarig producent. Beroende på hur produkten sätts på marknaden så kan producentansvar föreligga för såväl tillverkare, importörer, partihandlare, uthyrare som detaljhandlare.

Med producent avses den som

- är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil,
- inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till privata hushåll eller till andra slutanvändare än privata hushåll i Sverige säljer textil.

Med släppa ut på den svenska marknaden avses att för första gången i Sverige göra en textil tillgänglig för någon annan.

När textilavfall används som råvara i befintlig form är det positivt ur miljöperspektivet då det kräver mindre resurser än att till exempel återvinna fibern till ny fiber. För att underlätta för denna typ av verksamhet ska en remake-aktör som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden därför inte utgöra en producent.

Producentansvar föreligger även när en avfallsinnehavare vill göra sig av textil som inte släppts ut på marknaden. Detta gäller till exempel när en aktör vill göra sig av med kläder som av olika skäl inte går att sälja.

## Åtgärder för att minska risken för friåkare

Det föreligger ett flertal olika praktiska och juridiska hinder som sammantaget innebär att det inte är möjligt att säkerställa att alla aktörer behandlas lika och tar sin del av ansvaret för insamlingen och hanteringen av textilavfallet.

För att lösa flera av dessa hinder krävs internationella överenskommelser, ändringar i EU-rättsakter och fler bestämmelser om administrativt samarbete över gränserna. Den typen av åtgärder kan inte komma till stånd inom ramen för en statlig utredning.

Även om det finns vissa åtgärder som kan vidtas för att minska de hinder som identifierats är det därför inte möjligt för utredningen att föreslå åtgärder som säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer.

Det finns därmed en risk att utländska producenter som säljer textil på distans direkt till svenska slutanvändare, på grund av okunskap eller medvetet, inte uppfyller sitt svenska producentansvar.

För att underlätta för utländska aktörer att fullgöra sitt producentansvar kommer de att ha möjlighet att utse en producentrepresentant som agerar på deras vägnar.

För att minska risken för att producenter som säljer textil via digitala marknadsplatser inte tar sitt producentansvar läggs ett ansvar på förmedlaren. Den som förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige får endast förmedla sådan försäljning från producenter som, själva eller genom en producentrepresentant, sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för. På grund av de begränsningar som följer av e-handelsdirektivet gäller detta krav endast förmedlare som är etablerade i Sverige.

## **Information och transparens är viktigt för att målen ska kunna nås**

För att nå de mål som uppställs för insamlingen räcker det inte att hushållen och andra avfallsinnehavare känner till producentansvaret och den nya skyldigheten att separera textilavfallet från övrigt restavfall. De ska dessutom förmås ändra sitt beteende och lämna sitt textilavfall till dem som får samla in textilavfall separat. Det föreligger sålunda ett omfattande behov av information. Som nämnts ovan krävs utöver information fler styrmedel som understödjer ett mer hållbart konsumentbeteende. Konsumtionen av textil i Sverige ligger på en hög nivå per invånare.

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förse kommunerna med de uppgifter de behöver för att informera hushållen inom respektive kommun. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ansvarar även för att komplettera kommunens information till hushållen samt för att informera andra avfallsproducenter än hushåll. Hushåll ska bland annat erhålla information om

- skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall,
- tillgängliga insamlingsplatser,
- hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
- vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd,
- den miljönytta som sorteringen bidrar till,
- textilens miljöpåverkan,

- målen för insamlingen och hanteringen och om dessa mål nås,
- andelen av det insamlade textilavfallet som exporteras.

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska även informera producenter om vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier, vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlingssystemets hantering av det insamlade avfallet och vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd.

För att uppmärksamma utländska distanshandlare på de nya kraven och göra det enklare för dem att ta sitt producentansvar ska Naturvårdsverket i samarbete med de tillståndsgivna insamlingssystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till denna målgrupp.

För att det ska bli möjligt att följa om målen nås och få en helhetsbild av den svenska textilinsamlingen och hanteringen av textilavfallet ska alla aktörer som får samla in textilavfall varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket.

## **Ikraftträdande**

Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Införandet av producentansvaret måste av praktiska skäl ske i flera steg och vissa av de föreslagna bestämmelserna ska därför tillämpas först vid ett senare tillfälle. Innan ansvaret för insamlingen kan föras över från kommunen till ett eller flera insamlingssystem krävs det bland annat att det finns tid för tillståndsprocessen, utbyggnad av insamlingen och tid för alla producenter att sluta avtal med ett insamlingssystem som erhållit ett tillstånd.

Ansvaret för insamlingen av textilavfall ska därför föras över till de tillståndsgivna insamlingssystemen först den 1 januari 2024.

## **Konsekvenser**

Tabellen nedan sammanfattar de samhällsekonomiska konsekvenserna av att ett producentansvar för textil införs i Sverige. Vid beräkningarna har utredningen utgått från målet som anger att mängden textilavfall som slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på åter-

vinningscentralerna ska minska med 90 procent. Detta mål ska nås först 2036. Även om den initiala investeringskostnaden är betydande innebär det att de kostnader som är kopplade till insamlingen kommer att öka stegvis i takt med att målen för insamlingen skärps.

Alla konsekvenser har inte varit möjliga att uttrycka monetärt, främst på grund av bristande data. Konsekvenserna har i sådana fall beskrivits kvalitativt och deras betydelse indikeras i tabellen med hjälp av plustecken om det handlar om nyttor och minustecken om kostnader avses.

För att undvika dubbelräkning ska kostnaderna i tabellen inte summeras och tolkas som en total kostnad för införandet av ett producentansvar. Det mest uppenbara exemplet är de årliga 296 miljoner kronor som insamlingssystemet med tillstånd förväntas kosta och som även återfinns på kostnadssidan för producenterna.<sup>1</sup>

**Tabell 1 Samhällsekonomiska konsekvenser av ett producentansvar för textil**

	Engångskostnad (kronor)	Årlig kostnad (kronor/år)
<b>Företag som säljer textil</b>		
Svenska	1 300 000	320 200 000
Utländska	110 000	4 600 000
Förmedlare	850 000	
<b>Insamlare av textilavfall</b>		
Med tillstånd	720 000	296 000 000
Utan tillstånd (exkl. ideella aktörer)	24 000	62 000
Ideella aktörer	7 000	58 000
<b>Avfallsproducenter</b>		
Hushåll och konsumenter		446 000 000
Verksamheter		–
<b>Sorterings och materialåtervinningsföretag</b>		+
<b>Offentlig sektor</b>		
Kommuner		4 200 000
Naturvårdsverket	2 500 000	6 888 750
Domstolar		–
<b>Miljön</b>		+

Plustecken indikerar nytta och minustecken kostnad.

<sup>1</sup> Slutligen landar kostnaden för insamlingsystemet på konsumenterna. De förväntade pris-höjningarna på textil ingår dock inte i de 446 miljoner kronor/år som presenteras i tabellen. Denna kostnadspost avser endast kostnaden för den tid som hushållen behöver lägga på hantering av textilavfall vid införandet av ett producentansvar.

## Konsekvenser för företag som sätter textil på marknaden

### *Svenska företag*

De företag som berörs av producentansvaret är sett till marknadsandel (>99 procent) främst svenska företag inom branscherna textiltillverkning, textilförsäljning, uthyrning av textil samt tvätterier. Producentansvaret innebär kostnader för administration av anmälan till Naturvårdsverket samt rapportering till insamlingssystemet. Därtill kommer tillsynsavgift till Naturvårdsverket samt avgift till insamlingssystemet för den textil som sätts på marknaden.

### *Utländska företag*

Ett stort antal utländska företag säljer textil på distans till svenska slutanvändare men deras andel av den totala textilmarknaden är liten. Utredningen bedömer att mindre aktörer som säljer textil till Sverige vid enstaka tillfällen sällan kommer att ta sitt producentansvar. De utländska aktörer som tar sitt producentansvar berörs på samma sätt som svenska företag och får liknande typer av kostnader även om många antas komma att använda sig av producentrepresentanter.

### *Förmedlare*

Förmedlare av textil får ett kontrollansvar som de förmodas lösa genom ändringar i avtalen med de säljare som använder den digitala marknadsplatsen för att sälja textil.

## Konsekvenser för insamlare av textilavfall

### *Insamlare med tillstånd*

Insamlare med tillstånd kommer att ha kostnader för tillståndsprocedurerna, insamling och hantering av textil, tillsynsavgift till Naturvårdsverket, informationsskyldigheten samt administrativa kostnader. Den i särklass största kostnadsposten utgörs av hanteringskostnader för avfallet (transporter, sortering och förbränning).

### *Insamlare utan tillstånd (exklusive ideella aktörer)*

Antalet aktörer som bedöms komma att utnyttja möjligheten att samla in textilavfall utan tillstånd är ungefär 65. Denna grupp kommer att ha kostnader för anmälan och rapportering. Om de sluter avtal med det tillståndsgivna insamlingssystemet kan de få ersättning för sina kostnader för insamling.

### *Ideella aktörer*

Antalet ideella aktörer som samlar in textilavfall uppskattas till ungefär 20. Denna grupp kommer att ha kostnader för anmälan och en högre kostnad för rapportering än övriga aktörer som samlar in utan tillstånd. Om de sluter avtal med det tillståndsgivna insamlingssystemet kan de få ersättning för sina kostnader för insamling.

## **Konsekvenser för avfallsproducenter**

### *Hushåll och konsumenter*

Hushåll och konsumenter kommer att ha kostnader för sortering samt prishöjningar på textil. Producenterna förväntas att helt och hållet låta kostnaderna för producentansvaret spilla över på konsumenterna, vilket motsvarar en prishöjning på 23 öre för en t-shirt.

### *Verksamheter*

Verksamheter som producerar avfall kommer att erfara liknande konsekvenser som hushållen och konsumenterna och samma resonemang som ovan gäller därmed även för denna grupp.

## **Konsekvenser för sorterings- och materialåtervinningsföretag**

Företag som sorterar eller återvinner textilavfall förväntas i och med producentansvaret erfara en ökad efterfrågan på sina tjänster. Förutsatt att det blir en sådan ökad efterfrågan kan detta förväntas innebära att nya arbetstillfällen skapas.

## Konsekvenser för offentlig sektor

### *Kommuner*

Kommunerna kommer att ha kostnader för förbränning av återstående textilavfall i restavfallet och vissa informationsinsatser.

Kostnaden för textilen i restavfallet kan finansieras via avfallstaxan. Kostnaden för information till kommuninvånarna har bedömts som försumbar.

### *Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket kommer att ha återkommande kostnader för tillsyn, vägledning, handläggning och plockanalyser. Naturvårdsverket kommer därtill att ha engångskostnader för att ta fram ett regelverk för tillståndsansökan, hantera tillståndsansökan från insamlingssystem, ta emot och administrera anmälningar från producenter och de icke-tillståndspliktiga insamlingssystem samt att ta fram information på svenska och engelska för producenter.

Kostnader kopplade till tillsynen finansieras via tillsynsavgifter från producenterna och insamlingssystem med tillstånd. Den eller de som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska även ersätta verket för dess kostnader för plockanalyserna. Övriga kostnader hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

### *Domstolar*

Utredningen gör bedömningen att förslagen endast i begränsad omfattning kommer att påverka domstolarna och att eventuella merkostnader därmed kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

## Konsekvenser för miljön

Konsekvenserna för miljön är 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. Ökad separat insamling av över 85 000 ton textilavfall som tidi-



gare gått till energiåtervinning och nu i stället förbereds för återanvändning och materialåtervinning har potential att bidra till stor miljönytta i cirkulära kretslopp. Klimatavtrycket kan nästan halveras om våra textilier används dubbelt så många gånger, förutsatt att förlängd användning ersätter inköp av nyproducerade textilier. En stor andel av de insamlade textilierna bedöms som möjliga att använda längre. Även om det är okänt exakt hur många gånger ytterligare som textilen kommer att användas till följd av producentansvaret är det rimligt att anta en ökad livslängd. Att återvinna textilavfallet till ny fiber att användas i nya textilier kan bidra till minskad klimatpåverkan på upp till 10 procent per genomsnittlig textil. Att använda textilavfallet som material för remake ger än större miljövinster än annan materialåtervinning.

Här finns alltså stor potential för miljönytta. Utredningen bedömer att en kombination av producentansvar och styrmedel som hjälper konsumenter att agera på ett mer hållbart sätt kan ge stor effekt. Exakt hur stor miljönytta som kan kopplas till förslaget om ett producentansvar behöver studeras närmare men har i tidigare studier skattats till betydande monetära belopp (utifrån delvis annorlunda antaganden och data).



# Summary

## **The Inquiry's remit**

The Inquiry's remit has been to propose a scheme of extended producer responsibility (EPR) for textiles which ensures the separate collection of textiles for reuse and textile waste for recycling.

According to the Committee's terms of reference, the purpose of introducing EPR for textiles is twofold:

- To achieve environmental benefit through the increased collection of textiles for re-use and textile waste for recycling, primarily for preparation for re-use and material recovery.
- To place responsibility for waste management and recycling of textiles on the producers, based on the polluter pays principle.

When drafting the proposal, the Inquiry is to take into account the minimum requirements for designing EPR schemes set out in the Waste Framework Directive and the Directive's requirement that all Member States collect textiles separately by 2025 at the latest.

## **Points of departure for the Inquiry's proposals**

Sweden has determined that we are to be a role model in achieving the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. The Government has adopted a national strategy for a circular economy in which textiles are one of several prioritised areas in the transition to a circular and bio-based economy.

The Inquiry's terms of reference clearly set out that the proposals drawn up are to be governed by the polluter pays principle and by environmental benefit. The circular economy is also clearly in focus. It has been the Inquiry's ambition for Sweden to take the lead as the

first European country to introduce a circular EPR for textiles, with the hope that, as an important actor in the EU system, Sweden will also be able to drive EU-wide decisions that will ultimately enable the harmonisation of EPR for textiles within the EU.

In the light of this, it is worth pointing out that determining whether the greatest environmental benefit is attained by EPR for textiles or whether alternative measures exist capable of producing a greater environmental benefit, is not part of the Inquiry's remit. The Government and the parties that support it had already chosen the route of using EPR as an instrument when the remit of the inquiry was drawn up. Introducing EPR for textiles is part of the January Agreement entered into when this Government was formed. The point of departure for the Inquiry's deliberations has therefore been how the greatest environmental benefit can be attained within the scope of EPR.

At the same time, we can state that, in the long term, the earth's resources will not be sufficient to meet increased demand for virgin fibre. EPR for textiles is part of the transition to a circular economy, but additional instruments and initiatives – political, industry-wide and cross-sectoral, as well as consumer-driven – will be needed to reduce the influx of new fibre into the textile value chains. There is also a need for continued work on innovation to break up linear textile flows and render circular flows profitable. Sweden's work on Textile and Fashion 2030, the national platform for sustainable fashion and textiles, with its link to business benefit and sustainable consumer trends, is essential.

It is also undoubtedly the case that the greatest environmental benefit will be attained once the textiles placed on the market are used several times before they reach end-of-life and should be sent for material recovery. This is because 80 percent of a textile's total environmental and climate impact occurs at the stage when new products are manufactured. The introduction of EPR does not, however, mean the automatic creation of an incentive for producers to switch to a more environmentally friendly production process or, for example, to use a higher proportion of recycled raw materials, because such measures will not necessarily affect the producer's costs of managing the waste. The impact analysis also shows that the introduction of EPR is expected to lead to a T-shirt becoming SEK 0.23 more expensive. Such a limited price increase will not in

itself constitute sufficient incentive for consumers to reduce their consumption or to choose better-quality textiles.

The fibres only affect a small proportion of a textile's total environmental and climate impact, and therefore circulating and recycling textile fibres alone will never make the textile industry sustainable. To reduce the total environmental impact of the textile, the introduction of EPR must therefore be supplemented by measures whose purpose is other than merely allocating responsibility for waste management.

### **EPR will be introduced for clothes, household and interior textiles, bags and accessories**

The introduction of a new EPR and the obligation to separate textile waste from other waste will affect all Swedish households and all businesses that produce textile waste. Textiles are used in a number of different areas and for a number of different functions. EPR will encompass a large proportion of these areas and functions but not all of them. EPR will be introduced for clothes, home and interior textiles, bags made from textiles and textile accessories, which means, for example, that furniture, technical textiles, filters, fabric by the metre, mattresses and shoes will not be covered by the new EPR scheme. To define the area of application, the Inquiry have taken the provisions of the Waste Framework Directive as guide, and the Inquiry judge that EPR with this scope will lead to Sweden fulfilling the requirements of the Directive regarding separate collection of textiles.

To make application easier for the companies, in the ordinance the Inquiry have chosen to use the Customs Tariff CN codes to define which textiles are to be covered.

### **The current textile collection system will be retained**

Charities have built up systems for collecting, sorting and selling textiles and textile waste over a long period, and several charities are currently hired by municipalities and companies to collect both textiles and textile waste. Every year, these charities collect about 38,000 tonnes of textiles and textile waste, thus constituting key

actors in reaching the target of increasing textile re-use and material recovery in Sweden. The surplus that the operations of charities generate goes to non-profit-making purposes in both Sweden and abroad. Collection also takes place on a lesser scale by private second-hand actors and by dealers receiving end-of-life textiles in their business premises. Many households are thus already used to separating textiles and textile waste from other domestic waste. Unlike the products currently covered by producer responsibility, in the textiles sector there is also a well-established desire to donate used textiles to charity.

The Inquiry has viewed it as an advantage that some textile waste is already separated from ordinary domestic waste. Instead of replacing already established collection pathways with a completely new collection system, the proposals of the Inquiry therefore result in the ability to retain today's collection system.

After notifying the Swedish Environmental Protection Agency, collection of textile waste will be allowed in the following cases:

- collection of textile waste arising in or in conjunction with commercial operations,
- collection of textile waste in conjunction with the sale of textiles,
- collection of textile waste by charities,
- collection of textile waste by remake actors,
- a municipality's collection of textile waste within the municipality.

Of these, remake actors may retain the part of the collected waste that they use in their own operations, and charities may retain everything they have collected. Other actors that may collect textile waste must hand over all the collected materials to the producers' licensed collection system. A continued opportunity for municipal collection is laid down based on the desire that emerged during the course of the Inquiry to protect and develop existing municipal initiatives. The obligation to collect textile waste in each municipality is incumbent upon the producers.

The actors that already operate textile waste collections can choose whether they want to continue to operate as they do today or whether they want to offer their services to the new producers' collection systems.

The collection of textiles that do not constitute waste is not affected in a legal sense by the introduction of EPR. In other words, the second-hand actors, both commercial and charities, that currently only receive textiles for which there is no disposal purpose can continue to do so.

## **The producers must sign up to a licensed collection system**

Responsibility for the system for collecting textile waste meeting the requirements will not rest with the individual producers. The producers are only obliged to ensure that their products are dealt with in a licensed collection system, and it is the operator of the collection system that is responsible for ensuring that the system is run and functions in line with the requirements. The reason for this is that operating effective supervision of the collection system would be problematic were this supervision need to cover each individual producer. The system proposed will enable the Swedish Environmental Protection Agency, as the licensing body, to instead focus their supervisory measures on the body that operates the licensed collection system.

A producer that places textiles on the Swedish market is only obliged to:

- ensure that a body that holds a licence to run a collection system has undertaken to manage the producer's textiles when they become waste,
- notify the Swedish Environmental Protection Agency.

## **The requirements for a collection system are linked to achievement targets**

As shown above, there are two main purposes for introducing EPR for textiles: increased environmental benefit and for the producers to bear the cost of managing the waste generated by their products.

To achieve these purposes, it is sufficient that the legislator sets requirements for what is to be achieved, while leaving it to the producers themselves to decide how the targets are to be met. This approach creates the best conditions for collection, sorting, re-use

and recycling being organised in the most effective way, as it is in the producer's own interest to keep costs down. This also paves the way for the development of large-scale sorting capacity, increased, re-use, and more effective material recovery processes being driven by producer demand.

However, it is not enough to demand that targets be attained. This requirement must be supplemented by certain fundamental requirements made of the scheme. To a certain extent, these are derived from the minimum requirements of Article 8a of the Waste Framework Directive. The requirements can be divided into three groups: adequacy requirements, national coverage requirements and other requirements.

The most central requirements are linked to the adequacy of the collection system. To be considered *adequate*, the collection system must

- provide easily accessible collection points where households and businesses alike wishing to dispose of textile waste can do so easily and free of charge,
- as far as possible site collection points close to places that a large number of households visit regularly,
- operate collection in a way that encourages preparation for re-use and material recovery.

To be considered *national*, the collection system must provide collection points in each municipality, and the geographical spread in each municipality is to be reasonable in terms of population density and the location of operators.

The *other* requirements that must be met by the collection system are of a more administrative nature. These include an obligation to give producers access to the system on non-discriminatory terms, how the producers' charges are to be calculated, ensuring safety and certain compulsory information.



## Ambitious collection targets

The targets that the collection system is to attain are ambitious, and when licences are applied for, it must be probable that the intended collection system is capable of attaining the targets.

There are two types of target to be attained. The first target is linked to collection and the second to managing the material collected. The two targets complement each other. Without the target to reduce the amounts of waste, in principle the second target could be met immediately, with no need for the new collection system to function.

To measure collection efficiency, the Swedish Environmental Protection Agency is to estimate how much textile waste is thrown away in residual waste and in the energy recovery fraction at recycling centres in 2022 by analysing waste samples. The estimated amount is to be divided by the Swedish population to produce an average that states how many kilogrammes of textile waste each person annually throws away as residual waste or in the energy recovery fraction at recycling centres. The long-term target is for this average to be reduced by 90 percent. The target will be worded such that the average is to fall in three stages in relation to 2022; the different levels of the stages are to be attained at four-yearly intervals after the collection system has taken over responsibility for collecting the textile waste. This means that:

- in 2028 the average is to have decreased by 70 percent,
- in 2032 the average is to have decreased by 80 percent,
- in 2036 the average is to have decreased by 90 percent.

To monitor developments, the Swedish Environmental Protection Agency is to conduct waste sample analyses every two years.

The target for handling the collected material will be introduced in a single step. From 2028 onwards, at least 90 percent of the textile waste collected by the collection system by weight is to be prepared for re-use or be sent for material recovery. The waste hierarchy is to be applied, and where waste is not prepared for re-use, material recovery is primarily to take the form of the textile waste being used for remake and secondarily to take the form of the textile waste being used for fibre recycling.

## EPR covers Swedish and foreign actors

The definition of who is to be considered to constitute a producer determines who in the manufacturing and delivery chain is to be responsible for the cost of dealing with the textile once it has become waste. In the first instance, actors established in Sweden will have producer responsibility for textiles placed on the Swedish market. Only in cases where textiles are sold directly to the Swedish end user by distance selling will the producer responsibility be placed on the foreign seller. There will only be one producer responsible for each textile product. Depending on how the product has been placed on the market, producer responsibility may exist for manufacturers, importers, wholesalers, hirers and retailers.

Producer refers to an entity:

- established in Sweden that professionally manufactures, sells, hires out or imports and releases textiles on the Swedish market,
- that is not established in Sweden and, through a distance selling contract, professionally sells textiles directly to private households or to end users other than private households in Sweden.

Release on the Swedish market refers to making a textile available to someone else in Sweden for the first time.

When textile waste is used as a raw material in its existing form, this is positive from an environmental perspective, as it demands fewer resources than, for example, recycling the fibre to create new fibre. To facilitate this type of business, a remake actor that manufactures textiles at least 80 percent of which comprise textiles released on the Swedish market therefore does not constitute a producer.

Producer responsibility also exists when a waste holder wishes to dispose of textiles which have not been released on the market. This concerns, for example, actors wishing to dispose of clothes that cannot be sold for various reasons.

## Measures to reduce the risk of freeriders

There are a number of different practical and legal obstacles that, taken in combination, make it impossible to ensure that all actors are treated equally and take their share of responsibility for the collection and management of textile waste.

Resolving several of these obstacles will require international agreements, amendments to EU legal acts and more provisions on cross-border administrative collaboration. This type of measure cannot be brought about within the remit of a government inquiry.

While there are some measures that can be taken to reduce the obstacles that have been identified, it is not therefore possible for the Inquiry to propose measures that would safeguard the fair treatment of all actors.

There is thus a risk of foreign producers engaged in the distance selling of textiles directly to Swedish end users failing to fulfil their Swedish producer responsibility obligations, either due to a lack of knowledge or deliberately.

To make it easier for foreign actors to fulfil their producer responsibility obligations, it will be possible to appoint a producer representative as an intermediary to act on their behalf.

To reduce the risk of producers who sell textiles via digital marketplaces failing to fulfil their producer responsibility obligations, a responsibility will be imposed on the intermediary. Anyone who acts as an intermediary in the distance selling of textiles to end users in Sweden may only do so for sales from producers that, themselves or through a producer representative, have ensured that a body licensed to operate a collection system has undertaken to manage the textile waste for which the producer is responsible. Due to the restrictions resulting from the e-Commerce Directive, this requirement only applies to intermediaries established in Sweden.

## Information and transparency are important to attaining the targets

To attain the collection targets set, households and other waste holders merely being aware of EPR and the new obligation to separate textile waste from other residual waste is not enough. They must

also be prompted to change their behaviour and hand over their textile waste to those licensed to collect it separately. There is thus an extensive need for information. As stated above, as well as information, there is a need for more instruments that encourage more sustainable consumer behaviour. Per capita consumption of textiles in Sweden is high.

Bodies operating licensed collection systems are to provide municipalities with the information they need to inform households in the municipality concerned. Bodies operating licensed collection systems are also responsible for augmenting the municipality's information to households and for informing waste producers other than households. Households are to receive information on

- the obligation to separate their textile waste from other waste,
- collection points,
- how households can help prevent textile waste occurring,
- the importance of extending the active lifetime of the textile,
- the environmental benefit to which sorting contributes,
- the environmental impact of the textile,
- the collection and handling targets and whether these are being met,
- the proportion of the collected textile waste that is exported.

Bodies operating licensed collection systems must also inform producers of the opportunities available for material recovery of different types of textiles, the measures producers can take to simplify the collection system's handling of the collected waste, and the measures producers can take to extend the active lifetime of the textile.

To make distance sellers abroad aware of the new requirements and make it easier for them to fulfil their producer responsibility obligations, the Swedish Environmental Protection Agency is to work with the licensed collection systems to produce information in English specially designed for this target group.

To make it possible to monitor whether the targets are being met and obtain a holistic picture of textile collection and handling in Sweden, all actors that collect textile waste must submit data to the Swedish Environmental Protection Agency each year.

## Entry into force

The statutes are to enter into force on 1 January 2022. For practical reasons, EPR will need to be introduced in several stages, and some of the proposed provisions are therefore not to be applied until a later date. Before responsibility for collection can be transferred from the municipality to one or more collection systems, enough time must be available for the licence process, to expand the collection system, and for all producers to enter into contracts with a licensed collection system.

Responsibility for collecting textile waste will therefore not be transferred to the licensed collection systems until 1 January 2024.

## Impacts

The table below summarises the economic impacts of introducing EPR for textiles in Sweden. The Inquiry have based its calculations on the target that states that the amount of textile waste disposed of as residual waste and in the energy recovery fraction at recycling centres is to fall by 90 percent. The deadline for attaining this target is not until 2036. Even if the initial investment cost is significant, this means that the costs linked to collection will increase gradually as the collection targets become more ambitious.

It has not been possible to express all the impacts in monetary terms, mainly due to a lack of data. Where this is the case, the impacts have been described qualitatively, and their importance is indicated in the table by a plus sign if they generate a benefit and a minus sign if they generate a cost.

To avoid costs being counted twice, the costs in the table should not be added together and interpreted as the total cost of the introduction of EPR. The most obvious example here is the annual SEK 296 million that the licensed collection system is expected to cost, which is also shown on the cost side for the producers.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ultimately, the cost of the collection system will be passed on to consumers. However, the expected price increases for textiles are not included in the SEK 446 million per year shown in the table. This cost item only denotes the cost in terms of the time that households need to spend on handling textile waste after the introduction of EPR.

**Table 1** Economic impacts of EPR for textiles

	One-off cost (SEK)	Annual cost (SEK/year)
<b>Companies that sell textiles</b>		
Swedish	1,300,000	320,200,000
Foreign	110,000	4,600,000
Intermediaries	850,000	
<b>Collectors of textile waste</b>		
Licensed	720,000	296,000,000
Unlicensed (excluding charities)	24,000	62,000
Charities	7,000	58,000
<b>Waste producers</b>		
Households and consumers		446,000,000
Operators		–
<b>Sorting and material recovery companies</b>		+
<b>Public sector</b>		
Municipalities		4,200,000
Swedish Environmental Protection Agency	2,500,000	6,888,750
Courts		–
<b>Environment</b>		+

A plus sign indicates a benefit and a minus sign indicates a cost.

## Consequences for companies placing textiles on the market

### *Swedish companies*

Seen in terms of market share, the companies affected by EPR are mainly (>99 percent) Swedish companies in the textile manufacturing, textile sales, textile hire and laundry sectors. EPR involves the costs of administering applications to the Swedish Environmental Protection Agency and reporting to the collection system. On top of this, there will be the inspection fee payable to the Swedish Environmental Protection Agency and payments to the collection system for the textiles placed on the market.

### *Foreign companies*

A large number of foreign businesses distance-sell textiles to Swedish end users, but their proportion of the total textile market is small. The Inquiry that it is unlikely that smaller actors that sell textiles to Sweden on single occasions will fulfil their producer responsibility obligations. The foreign actors that do fulfil their producer responsibility obligations will be affected in the same way as Swedish companies and incur similar types of costs, although it is assumed that many will make use of producer representatives.

### *Intermediaries*

Textile intermediaries are given responsibility for conducting checks, which they are expected to resolve through amendments to their contracts with the sellers who use the digital marketplace to sell textiles.

## **Consequences for collectors of textile waste**

### *Licensed collectors*

Licensed collectors will incur the costs of the licence process, collection and management of textiles, an inspection fee payable to the Swedish Environmental Protection Agency, the duty to provide information and administrative costs. By far the largest cost item is the waste management costs (transport, sorting and incineration).

### *Unlicensed collectors (excluding charities)*

The number of actors judged likely to exercise the opportunity to collect textile waste without a licence is about 65. This group will incur notification and reporting costs. If they enter into agreements with the licenced collection system, they may obtain compensation for their collection costs.

### *Charities*

The number of charities that collect textile waste is estimated to be about 20. This group will incur the costs of notification and a higher cost for reporting than other actors who collect textile waste without a licence. If they enter into agreements with the licenced collection system, they may obtain compensation for their collection costs.

## **Consequences for waste producers**

### *Households and consumers*

Households and consumers will incur costs of sorting waste and see higher prices for textiles. The producers are expected to allow the costs of EPR to be passed on in their entirety to consumers, which is equivalent to a price increase of SEK 0.23 for a T-shirt.

### *Operators*

Operators that produce waste will experience similar consequences to households and consumers, and the same arguments as above thus also apply to this group.

## **Consequences for sorting and material recovery operators**

Operators that sort or recycle textile waste are expected to experience a higher demand for their services with the introduction of EPR. Provided that such increased demand does arise, this can be expected to mean the creation of new jobs.

## **Impacts for the public sector**

### *Municipalities*

The municipalities will incur the costs of incinerating remaining textile waste in residual waste and of some information initiatives.

The cost of the textiles in residual waste can be financed via the waste charge. The cost of providing information to local residents has been judged to be negligible.



### *Swedish Environmental Protection Agency*

The Swedish Environmental Protection Agency will incur recurring costs of supervision, guidance, processing and analysing waste samples. The Swedish Environmental Protection Agency will additionally incur the one-off costs of producing licence application regulations, processing licence applications from collection systems, receiving and administering notifications from producers and the unlicensed collection systems, and of drafting information in Swedish and English for producers.

Costs linked to supervision will be financed via inspection fees from producers and the licensed collection system. The body or bodies that operate a licensed collection system will also compensate the Agency for its waste sample analysis costs. Other costs will be managed within existing budgets.

### *Courts*

The Inquiry judges that the proposals will only affect the courts to a limited extent and that any additional costs will thus be able to be managed within existing budgets.

## **Environmental impacts**

The impacts for the environment are a smaller carbon footprint, lower energy and water consumption, lower emissions of environmental toxins, less acidification, a lower impact on lakes and seas (eutrophication) and a less negative impact on land use and biodiversity. Increased separate collection of over 85,000 tonnes of textile waste that previously went to energy recovery and now instead are being prepared for reuse and material recycling have the potential to contribute to great environmental benefits in circular cycles. The climate footprint can be almost halved if our clothing is used twice as many times, provided that extended use replaces the purchase of newly produced textiles. Although it is not known exactly how many more times the garment will be used as a result of EPR, it is reasonable to assume a longer lifetime. Recycling of textile waste into new fibre to be used in new textiles can contribute to a reduced

climate impact of up to 10 percent per average textile. Using textile waste as material for remake provides an even greater environmental benefit than other material recycling. In other words, there is great potential for environmental benefit here.

The Inquiry judges that a combination of EPR and instruments that help consumers to act in a more sustainable way can have a major impact. Exactly how great an environmental benefit can be attributed to the proposal on EPR needs to be studied in more detail but previous studies have estimated an environmental benefit amounting to significant monetary sums (based on slightly different assumptions and data).

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 15 kap. 9 och 15 §§ och 29 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 kap.

#### 9 §

Med producent avses i detta kapitel den som

1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en vara eller en förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

Med producent avses i detta kapitel den som

1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige, *förmedlar* eller överlåter en vara eller en förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

#### 15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter, *producenter av textil* och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpack-

eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlingssystem för behandling eller återanvändning,

ningarna, papperet, *textilen* eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlingssystem för behandling eller återanvändning,

2. tillstånd för yrkesmässig drift av ett sådant insamlingssystem,
3. skyldighet för den som driver ett sådant insamlingssystem att
  - a) lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, sortering, insamling och behandling, och
  - b) vidta åtgärder för att främja återanvändning, och
4. skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta.

Föreskrifter enligt första stycket 1 får endast avse producenter som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.

## 29 kap.

### 9 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, *eller*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall,

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat

med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport,

*16. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden, eller*

*17. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte omfattas av ett insamlingsssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden.*

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
  2. Bestämmelserna i 29 kap. 9 § 16 och 17 tillämpas första gången i fråga om textil som släpps ut på marknaden efter utgången av december 2023.

## 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för textil

Regeringen föreskriver följande.

**1 §** Denna förordning syftar till att

1. främja åtgärder som ökar återanvändningen av textil och minskar mängden textil som blir avfall,

2. producenter ska ansluta sig till ett insamlingssystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla textilavfall,

3. underlätta för innehavare av textilavfall att lämna ifrån sig avfallet, och

4. nå insamlings- och återvinningsmålen i 43–46 §§.

**2 §** Denna förordning är meddelad med stöd av

– 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 6, 7 och 12 §§,

– 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 13 §,

– 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 10 och 11 §§,

– 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 12, 15–29, 31, 34, 35, 48 och 51–53 §§ och 62 § 1,

– 15 kap. 18 § miljöbalken i fråga om 36 §,

– 15 kap. 21 § miljöbalken i fråga om 5 § andra stycket,

– 15 kap. 30 § miljöbalken i fråga om 37–40 §§,

– 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 54–59 §§,

– 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 41 §,

– 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 49 och 50 §§,

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 62 § 2, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

**3 §** Bestämmelser om skyldighet att sortera ut textilavfall från annat avfall och var man ska lämna textilavfallet finns i 3 kap. 5 a § avfallsförordningen (2020:614).

**4 §** Bestämmelser om skyldighet att betala avgifter för Naturvårdsverkets prövnings- och tillsynsverksamhet finns 7 kap. 8 l och 8 m §§ förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

5 § Bestämmelser om att kommunen ska ansvara för att transportera och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.

Detta ansvar inskränks av denna förordning endast i fråga om avfall som lämnas till någon som med stöd av denna förordning får samla in avfallet.

### Uttryck i förordningen

6 § 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 30 00 00 och 9404 90 samt KN-nr i kapitel 57, 61 och 62.

7 § Med producent avses i denna förordning den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil samt, den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till svenska slutanvändare säljer textil.

Med producent avses även en avfallsinnehavare som lämnar textil som inte släppts ut på marknaden direkt till ett insamlingssystem.

En remake-aktör utgör inte en producent.

8 § I denna förordning avses med

1. insamlingssystem: yrkesmässig insamling av textilavfall,
2. släppa ut på den svenska marknaden: att för första gången i Sverige göra textil tillgänglig för någon annan,
3. etablerad i Sverige: utövande av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid,
4. remake-aktör: den som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden,
5. producentrepresentant: den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt denna förordning,
6. ideell aktör: den som bedriver insamling, sortering eller försäljning av textil eller textilavfall och som enligt 7 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229) är undantagen från viss skattskyldighet,
7. textilavfall: textil som är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken,



8. historiskt textilavfall: textil som släppts ut på den svenska marknaden före den 1 januari 2024 och som har blivit textilavfall,

9. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

10. remake: ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används som material vid tillverkning av ny textil, och

11. fiberåtervinning: ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används för att framställa textilfibrer som kan användas vid tillverkning av nya textila material.

**9 §** Med avfall, avfallsförebyggande åtgärder, återanvändning, återvinna avfall, förbereda avfall för återanvändning, materialåtervinna avfall, bortskaffa avfall, behandla avfall och samla in avfall avses i denna förordning detsamma som i 15 kap. miljöbalken.

Med distansavtal avses i denna förordning detsamma som i 1 kap. 2 § lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Förordningens hänvisningar till KN-nr avser den lydelse av Kombinerade nomenklaturen (KN) enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som gällde den 1 oktober 2020.

## Producentrepresentant i Sverige

**10 §** En producent som inte är etablerad i Sverige får utse en producentrepresentant.

**11 §** Om en producentrepresentant har utsetts enligt 10 § ska

1. de skyldigheter producenten har enligt 12 och 13 §§ och 7 kap. 8 m § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken fullgöras av producentrepresentanten, och

2. producentrepresentanten informera Naturvårdsverket om vilken producent denne företräder.

## Producentens skyldigheter

**12 §** En producent ska se till att någon som har tillstånd enligt 17 § att driva ett insamlingsssystem har åtagit sig att ta hand om

1. textilen när den blir avfall, och

2. den del av det historiska textilavfallet som motsvarar producentens andel av den svenska marknaden för ny textil.

**13 §** Innan en producent sätter textil på den svenska marknaden ska en anmälan skickas till Naturvårdsverket.

Anmälan ska innehålla

1. producentens namn, kontaktuppgifter, organisationsnummer, eller om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning, och

2. uppgift om vilket insamlingssystem som i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand om textilen när den blivit avfall.

Naturvårdsverket ska underrättas om ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

**14 §** Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en anmälan enligt 13 § via internet.

En sådan anmälan ska kunna göras på svenska eller engelska.

### Förmedlarens skyldighet

**15 §** Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige får endast förmedla sådan försäljning från producenter som i enlighet med 12 § sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.

### Insamlingssystem för textilavfall

**16 §** För att driva ett insamlingssystem för textilavfall krävs det tillstånd.

Krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem gäller inte för

1. en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen,
2. insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet,
3. insamling av textilavfall i samband med försäljning av textil,
4. remake-aktörers insamling av textilavfall, eller
5. ideella aktörers insamling av textilavfall.

## Förutsättningar för tillstånd att driva ett insamlingssystem

**17 §** För att erhålla ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska insamlingssystemet vara lämpligt enligt 18 § och rikstäckande enligt 19 § samt kraven i 20–24 §§ vara uppfyllda.

**18 §** För att insamlingssystemet ska anses lämpligt ska

1. det i systemet ingå lättillgängliga insamlingsplatser där den som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt och utan avgift,

2. insamlingsplatser för hushållens textilavfall så långt som möjligt lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet,

3. det vara möjligt för avfallsinnehavare att anmäla behov av städning på en av systemets insamlingsplatser eller behov av tömning av en av systemets insamlingsbehållare,

4. textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in hämtas gratis vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver insamlingssystemet har kommit överens om,

5. insamlingen bedrivs på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande,

6. insamlingen bedrivs så att de mål som fastställs i 43–45 §§ nås,

7. återvinningen av det insamlade avfallet bedrivs så att det mål som fastställs i 46 § nås, och

8. det vara möjligt för verksamhetsutövare som innehar textilavfall som inte bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas att lämna denna typ av avfall skiljt från övrigt textilavfall.

**19 §** För att insamlingssystemet ska anses rikstäckande ska systemet tillhandhålla insamlingsplatser i varje kommun och den geografiska spridningen inom respektive kommun ska vara skälig med hänsyn till befolkningstäthet och verksamheters lokalisering.

**20 §** Insamlingssystem ska på icke-diskriminerande villkor ge en producent tillgång till systemet.

**21 §** Avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige.

Det ska finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att textil som systemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand inte når slutanvändare i Sverige.

**22 §** När det är möjligt ska producenternas avgift anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall.

När avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.

**23 §** Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska

1. samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd att samla in textilavfall för att fastställa hur kostnader för det textilavfall som har samlats in samt kostnader för hanteringen av historiskt textilavfall ska fördelas mellan insamlingssystemen när kostnaderna uppstår,

2. redogöra för hur ideella aktörer kan integreras i insamlingssystemet,

3. ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven som ställs på ett insamlingssystem under fem år, och

4. ha fastställt rutiner för internkontroll som säkerställer att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven samt att de uppgifter insamlingssystemet ska lämna enligt 54 och 55 §§ håller hög kvalitet.

**24 §** Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska åta sig att publicera följande information på sin webbplats:

1. Information om uppnåendet av de mål som fastställs i 43–46 §§ samt information om de uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt 54 § 2 och 3 och 55 §.

2. Information om styrelse och ägare för företaget som driver insamlingssystemet.

3. Information om vilka producenter som gett insamlingssystemet i uppdrag att ta hand om det avfall som producenten ansvarar för.

4. Information om avgifter som betalas av producenter per såld textil alternativt per kilogram textil som producenten säljer på den svenska marknaden. Inklusiv information om det införts differentierade avgifter enligt 22 §.

5. Information om förfarandet för val av aktörer för avfallshanteringen.

**25 §** Kraven i 18 §1–4 och 19 § får uppfyllas genom samarbete med andra insamlingssystem som har tillstånd.

**26 §** 18–24 §§ ska inte tillämpas om den som ansöker, i ett annat EU- eller EES-land, uppfyller likvärdiga krav, eller krav som i allt väsentligt har jämförbara syften.

**27 §** Den som erhållit ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska delge kommunerna en utförlig redogörelse för

1. hur systemet ska organiseras och drivas,
2. hur systemet ska samordnas med den avfallsinsamling som sker inom ramen för andra producentansvar,
3. hur systemet ska samordnas med kommunernas renhållningskyldighet, och
4. vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten.

**28 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska informera berörd kommun om anmälningar som görs enligt 18 § 3.

**29 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förlöpande se till att insamlingssystemet uppfyller förordningens krav, delta i samråd enligt 23 § 1 för att fastställa fördelningen av kostnader och underrätta Naturvårdsverket om sådana förändringar av hur systemet organiseras eller drivs som kan påverka bedömningen av om systemet uppfyller förordningens krav.

Naturvårdsverket ska också underrättas om samråd med kommuner eller ideella aktörer genomförts enligt 34 och 35 §§ och om resultatet av dessa samråd.

## Prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem

**30 §** Frågor om tillstånd enligt 17 § prövas av Naturvårdsverket.

**31 §** En ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem ska innehålla

1. uppgifter om sökandens namn och kontaktuppgifter,
2. de uppgifter som krävs för en prövning av om systemet är lämpligt enligt 18 § och rikstäckande enligt 19 §, och
3. de uppgifter som krävs för en prövning av om kraven i 20–24 §§ är uppfyllda.

**32 §** Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven.

**33 §** Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd om insamlings-systemet inte längre uppfyller kraven i förordningen.

Tillståndet får inte återkallas om bristerna endast har ringa betydelse.

## Samråd vid drift av ett insamlingssystem med tillstånd

**34 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska om det behövs eller om en kommun begär det samråda med kommunen om

1. hur systemet organiserats och drivs,
2. hur systemet samordnats med den avfallsinsamling som sker inom ramen för andra producentansvar,
3. hur systemet samordnats med kommunernas renhållnings-skyldighet, och
4. andra väsentliga frågor som rör systemet.

**35 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska på begäran samråda med ideella aktörer för att undersöka möjligheten att integrera dessa aktörer i insamlingssystemet.

## Drift av ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd

**36 §** Den som avser att driva ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket inte kräver tillstånd ska anmäla det till Naturvårdsverket.

En sådan anmälan ska innehålla

1. insamlarens namn och kontaktuppgifter,
2. uppgifter om i vilka kommuner insamlingen ska bedrivas, och
3. en beskrivning av hur insamlingen ska bedrivas.

Naturvårdsverket ska underrättas om ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

**37 §** Naturvårdsverket ska informera berörda kommuner och den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem om de anmälningar som görs enligt 36 §.

**38 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 1–3 inte kräver tillstånd ska överlämna det insamlade textilavfallet till ett insamlingssystem med tillstånd.

**39 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 4 inte kräver tillstånd ska överlämna den del av det insamlade textilavfallet som inte används som råvara i den egna verksamheten till ett insamlingssystem med tillstånd.

**40 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 5 inte kräver tillstånd får behålla det insamlade textilavfallet.

Detta gäller även när insamlingen sker i samarbete med andra aktörer som får driva ett insamlingssystem utan tillstånd.

**41 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket inte kräver tillstånd ska behandla och hantera textilavfallet på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

## Mål för insamling och återvinning

**42 §** Naturvårdsverket ska år 2022 genom plockanalyser uppskatta hur många kilogram textilavfall som under året slängts i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på kommunernas återvinningscentraler.

En ny plockanalys och uppskattning ska därefter genomföras vartannat år.

Den uppskattade mängden ska divideras med antalet invånare i Sverige för att få fram ett genomsnitt som anger hur många kilogram textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktion för energiåtervinning på återvinningscentralerna.

Verket ska delge resultaten till den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem.

**43 §** År 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent jämfört med år 2022.

**44 §** År 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent jämfört med år 2022.

**45 §** År 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022.

**46 §** Från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som ett insamlingssystem med tillstånd samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

Avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning.

### **Informationsansvar**

**47 §** Naturvårdsverket ska i samarbete med de tillståndsgivna insamlingssystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till utländska distanshandlare.

Informationen ska vara tillgänglig på verkets webbplats men också spridas aktivt till utländska distanshandlare som verket bedömer omfattas av producentansvaret.



48 § Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förse kommunen med information om följande

1. hushållens skyldighet att sortera ut textilavfall från övrigt avfall,
2. hur sorteringen ska gå till,
3. tillgängliga insamlingsplatser,
4. hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
5. vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd,
6. hur hushållen kan bidra till att textilavfallet i ökad omfattning förbereds för återanvändning,
7. hur hushållen kan bidra till ökad materialåtervinning, och
8. den miljönytta som sorteringen bidrar till.

49 § Kommunen ska ge den som i enlighet med 36 § anmält att den samlar in textilavfall inom kommunen möjlighet att lämna synpunkter på den information som erhållits enligt 48 §.

50 § Kommunen ska informera hushållen om de uppgifter kommunen erhåller enligt 48 och 49 §§.

51 § De som driver insamlingssystem med tillstånd ska, var för sig eller gemensamt, se till att hushållen får information om

1. textilens miljöpåverkan,
2. möjligheten att materialåtervinna olika typer av textil,
3. hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
4. de mål för insamlingen och återvinningen som fastställs i 43–46 §§ och om dessa mål nås, och
5. andelen av det insamlade textilavfallet som exporteras.

Information ska tas fram och delges hushållen åtminstone vartannat år.

52 § Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska se till att andra avfallsproducenter än hushåll får information

1. motsvarande den som ges till kommunen enligt 48 §, och
2. om vilka typer av textilavfall som bör lämnas till insamlingssystem i särskild ordning och hur avfallsproducenten ska gå till väga för att lämna dessa typer av avfall.

**53 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska se till att producenter får information om

1. vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier,
2. vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlings-systemets hantering av det insamlade avfallet, och
3. vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd.

### Rapportering

**54 §** Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter

1. om organisationsnummer eller, om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning för de producenter för vilka insamlingssystemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand om textilavfall och vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret,

2. om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under det närmast föregående kalenderåret, och

3. om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har

- a) samlats in i Sverige,
- b) samlats in i respektive kommun,
- c) samlats in skiljt från övrigt textilavfall i enlighet med 18 § 8,
- d) behandlats i Sverige,
- e) behandlats i ett annat land inom EES, och
- f) behandlats i ett land utanför EES.

**55 §** För de uppgifter som ska lämnas enligt 54 § 3 d–f ska framgå hur mycket som

1. förberetts för att återanvändas,
2. använts för remake,
3. fiberåtervunnits,
4. materialåtervunnits på annat sätt,
5. återvunnits på annat sätt, eller
6. bortskaffats.

**56 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 1–3 inte kräver tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har samlats in i Sverige.

**57 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 4 inte kräver tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall som

1. under det närmast föregående kalenderåret har samlats in i Sverige, och

2. i enlighet med 39 § använts som råvara i den egna verksamheten under det närmast föregående kalenderåret.

**58 §** Den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 5 inte kräver tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har

1. samlats in i Sverige,

2. lämnats till ett insamlingssystem med tillstånd,

3. behandlats i Sverige,

4. behandlats i ett annat land inom EES, eller

5. behandlats i ett land utanför EES.

**59 §** För de uppgifter som ska lämnas enligt 58 § 3–5 ska framgå hur mycket som

1. förberetts för att återanvändas,

2. använts för remake,

3. fiberåtervunnits,

4. materialåtervunnits på annat sätt,

5. återvunnits på annat sätt, eller

6. bortskaffats.

## Tillsyn

**60 §** Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljö-tillsynsförordningen (2011:13) och bestämmelser om det tillsyns-ansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljö-tillsynsförordningen.

## Sanktioner

**61 §** Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om miljöstraffsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

## Bemyndigande

**62 §** Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas enligt 31 §, och
2. verkställigheten av denna förordningen.

## Överklagande

**63 §** Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
  2. Bestämmelserna i 5 § andra stycket, 16, 48–50 §§, 51 § 1, 2 och 4, 52 § och 54 § 1 ska tillämpas första gången efter utgången av december 2023.
  3. Bestämmelserna i 12 och 13 §§ ska tillämpas första gången i fråga om textil som sätts på den svenska marknaden efter utgången av december 2023.
  4. Bestämmelserna i 14 och 47 §§ tillämpas första gången vid utgången av juni 2023.
  5. Bestämmelsen i 15 § ska tillämpas första gången i fråga om textil som förmedlas efter utgången av december 2023.
  6. Bestämmelserna i 17–26, 30–32, 36 och 37 §§ ska tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av december 2023.
  7. Bestämmelserna i 51 § 4 och 5 ska tillämpas första gången efter utgången av december 2024.
  8. Bestämmelserna i 54 § 2 och 3 och 55–59 §§ ska tillämpas första gången i fråga om rapportering av uppgifter som avser kalenderåret 2024.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 8 l § och 8 m §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

##### 8 l §

*Den som driver ett insamlings-system med tillstånd enligt 17 § förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.*

##### 8 m §

*En producent som har skyldigheter enligt förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) att 2 kap. 24 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 24 §

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om

1. producentansvaret enligt förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i 16 och 17 §§ samma förordning,

2. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,

3. förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

4. förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förord-

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om

1. producentansvaret enligt förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, med undantag för frågor om hur insamlingen av sådana produkter lokalt uppfyller kraven i 16 och 17 §§ samma förordning,

2. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,

3. förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

4. förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förord-

ningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

5. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

6. uppgiftskravet i 7 § förordningen (2016:1041) om plastbärkassar,

7. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, *och*

8. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

ningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

5. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

6. uppgiftskravet i 7 § förordningen (2016:1041) om plastbärkassar,

7. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för,

8. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, *och*

9. *förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter ska införas tre nya paragrafer, 11 kap. 21–23 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 kap.

#### *Förordningen om producentansvar för textil*

##### 21 §

*För en överträdelse av 54 eller 56–58 §§ förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.*

##### 22 §

*För en överträdelse av 15 § förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil genom att förmedla försäljning från producenter som inte sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingsssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för ska en miljö-sanktionsavgift betalas med 50 000 kronor.*



## 23 §

*För en överträdelse av 16 § första stycket eller 36 §§ första stycket förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil genom att driva ett insamlingssystem utan tillstånd eller föregående anmälan ska en miljöanktionsavgift betalas med 50 000 kronor.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) dels att 5 kap. 12 § och 7 kap. 1, 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 14 a § och 3 kap. 5 a §, och närmast före 3 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 14 a §

*Med textilavfall avses i denna förordning detsamma som i förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil.*

### 3 kap.

#### Textilavfall

#### 5 a §

*Den som har textilavfall ska sortera ut textilavfallet från annat avfall och lämna textilavfallet till*

*1. ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 17 § förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil, eller*

*2. ett insamlingssystem som anmälts enligt 38 § förordningen om producentansvar för textil.*

*Den som har textilavfall som producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet och som enligt den information som lämnats enligt 52 § 2 förordningen om producentansvar för textil ska separeras från det övriga textilavfallet, ska rådgöra med ett insamlings-*

*system som har tillstånd enligt 17 § i samma förordning för att fastställa hur avfallet ska lämnas*

## 5 kap.

### 12 §

Anmälningsplikt enligt 10 eller 11 § gäller inte verksamheter som omfattas av

1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken,

2. ett tillstånd enligt 1 § eller en anmälan enligt 7 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § denna förordning,

3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar,

4. ett tillstånd eller en anmälan enligt 12 eller 31 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, *eller*

5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Anmälningsplikt enligt 10 eller 11 § gäller inte verksamheter som omfattas av

1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken,

2. ett tillstånd enligt 1 § eller en anmälan enligt 7 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § denna förordning,

3. ett tillstånd eller en anmälan enligt 43 eller 67 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar,

4. ett tillstånd eller en anmälan enligt 12 eller 31 § förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper,

5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

*6. ett tillstånd enligt 17 § förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil, eller*

*7. en anmälan enligt 36 § förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil.*

## 7 kap.

## 1 §

Kommunen ska senast den 30 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vikten i kilogram på det kommunala avfall som under föregående kalenderår har samlats in av kommunen eller rapporterats enligt 2 §.

Första stycket gäller inte uppgifter om sådant avfall som kommunen har lämnat till ett insamlingsystem enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Första stycket gäller inte uppgifter om sådant avfall som kommunen har lämnat till ett insamlingsystem enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, *förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil*, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

## 2 §

Den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall ska senast den 28 februari varje år lämna uppgifter till kommunen om vikten i kilogram på avfall som insamlaren har samlat in i kommunen under föregående kalenderår.

Första stycket gäller inte uppgifter om sådant avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Första stycket gäller inte uppgifter om sådant avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, *förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil*, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

## 4 §

Den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall eller icke-farligt bygg- och rivningsavfall som består av annat än naturligt förekommande material som omfattas av avfallstyp 17 05 04 i bilaga 3, ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om

1. vikten i kilogram på det avfall som har transporterats för behandling till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

2. vikten i kilogram på det avfall som har exporterats för behandling till ett land utanför EES, och

3. hur det avfall som avses i 1 och 2 har behandlats.

Uppgifterna om 1 och 2 ska avse föregående kalenderår.

Första stycket gäller inte avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Första stycket gäller inte avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, *förordningen (XXXX:XX) om producentansvar för textil*, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 5 a § och 7 kap. 1, 2, och 4 §§ ska tillämpas första gången efter utgången av december 2023.



## 2 Utredningens uppdrag och genomförande

### 2.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen föreslå ett producentansvar för textil som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning med hjälp av tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat lämpligt sätt som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering och som följer avfallshierarkin och uppfyller relevanta krav i avfallsdirektivet (2008/98/EG).

Syftet med producentansvaret ska vara att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Syftet ska också vara också att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Av direktiven följer vidare att

- de som definieras som producenter och ansvarar för hanteringen ska ha möjlighet att utforma insamling, återanvändning och återvinning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att nå de mål som utredaren föreslår
- förslaget ska utformas för att värna den verksamhet för återanvändning av textilier som secondhandhandeln och särskilt den som bedrivs av ideella organisationer står för i dag
- förslaget ska beskriva hur insamling och behandling av produkter inköpta via e-handel ska hanteras så att alla företag, inhemska och utländska, behandlas likvärdigt.

Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1.

## 2.2 Genomförande

Utredningen har hållit åtta möten med den expertgrupp som knutits till arbetet. I gruppen har ingått representanter för de berörda departementen och experter från Sveriges Kommuner och Regioner, Avfall Sverige, Ideell Second Hand, Svensk Handel och Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO). Utredningens experter har på ett värdefullt sätt bidragit till att säkra redovisade faktaunderlag och diskutera för- och nackdelar med olika lösningar.

Intresset för utredningens arbete har varit stort och utredningen har under utredningens gång haft många och värdefulla kontakter med branschorganisationer och enskilda företag. I maj arrangerade utredningen ett webinarium där över 120 intressenter deltog. I samarbete med Svensk Handel har utredningen också vid tre tillfällen diskuterat förslagen med drygt 30 representanter för de företag som kommer att beröras av förslaget. Därtill har utredningen haft enskilda möten med Textil- och tvätteriförbundet, TEKO, Svensk Handel, Textile and Fashion 2030, ReTextile, Ideell Second Hand, Textilimportörerna, Human Bridge, Circular Sweden, Högskolan i Borås, SÖDRA, The Preown Network-nätverket för privata begagnataktörer, Björkåfrihet, Sysav, SIPTex, Kemikaliegruppen Textil, Avfallsrådet hos Naturvårdsverket, Återvinningsindustrierna, Fossilfritt Sverige, Västragötalandsregionen och Elkretsen.

Utredningen har dessutom haft flera kontakter med Naturvårdsverket samt diskuterat uppdraget med Delegationen för cirkulär ekonomi och utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01).

Snäv tidsram och pandemi har försvårat studiebesök, men studiebesök genomfördes inledningsvis vid secondhandbutik och sorteringsanläggning. Dialog har förts med enskilda kommuner som efterfrågat detta.

Det har även funnits intresse från andra länder för utredningen, såsom Nederländerna och Norge.

Utredningen har beställt tre underlagsrapporter som legat till grund för det inledande utredningsarbetet. IVL har skrivit rapporten *Översikt: status för textilt producentansvar i Europa*, Kairos Future har genomfört en konsumentundersökning om *Synen på konsumtion, återvinning och återanvändning av textilier* och RISE har skrivit rapporten *Aspekter på kemikalier i cirkulära textilier*. Det tre underlagsrapporterna återfinns i bilaga 4–6. Utredningen har också tagit hjälp av Ramboll för att beräkna förslagets konsekvenser.



## 3 Mål som påverkar hantering av textil och textilavfall

I kommittédirektivet för utredningen framgår att:

*Syftet med producentansvaret är att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Detta kapitel syftar till att presentera befintliga mål som styr riktningen för svensk miljöpolitik på textilområdet.*

### 3.1 FN:s globala hållbarhetsmål, Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog år 2015 *Agenda 2030 för hållbar utveckling* – en resolution innehållande sjutton globala mål och 169 delmål för en bättre värld.<sup>1</sup> Agenda 2030 är den överordnade ramen för det globala miljö- och utvecklingsarbetet och innebär att alla medlemsländer i FN förbundit sig att fram till år 2030 tillsammans arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Uppföljningen av Agenda 2030 målen och dess delmål är under utveckling inom FN men avser att baseras dels på indikatoruppföljning, dels ländernas frivilliga redovisning av sitt genomförande i en separat rapport till FN. Sverige gjorde en sådan redovisning i april 2017 (Regeringskansliet 2017). Därefter har det tagits fram flera nulägesanalyser avseende Sveriges utgångsläge i genomförandet av Agenda 2030. Den senaste presenterades 2019 (SCB 2019).

Det har även kartlagts hur mål och delmål i agendan förhåller sig till de nationella miljökvalitetsmålen och till generationsmålet, där miljökvalitetsmålen är tänkta att utgöra en språngbräda för Sveriges

---

<sup>1</sup> Globala målen [www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/](http://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/). Hämtad: 2020-11-10.

genomförandearbete med de globala målen.<sup>2</sup> Detta då det till miljö- kvalitetsmålen redan finns preciseringar, indikatorer och ansvariga organisationer för uppföljning. Av kartläggningarna framgår att Sverige har betydande utmaningar med att uppnå de nationella miljömålen. Samtidigt visar internationella jämförande analyser att Sverige har kommit långt utifrån målen i Agenda 2030 och anses ha ett gott utgångsläge med ett välutvecklat skattesystem och stabila offentliga finanser (Naturvårdsverket 2020b).

Mål och delmål i agendan som har direkt relevans för textil, textilavfall och avfallsförebyggande är framförallt mål 12 men även vissa delmål under andra mål. Att textiltillhandtaget berörs av många mål tydliggör att de globala hållbarhetsmålen kopplar i varandra och är odelbara.

### *Mål 12 Att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster*

Målet innebär en mer effektiv användning av resurser, att frikoppla den ekonomisk tillväxten från negativ miljöpåverkan samt att avfallsmängderna och spridningen av farliga ämnen ska minska. Att uppnå hållbar utveckling kräver att vi minskar vårt ekologiska fotavtryck genom att ändra hur vi producerar och konsumerar varor, tjänster och resurser.

Hållbar konsumtion innebär inte bara miljöfördelar utan även sociala och ekonomiska fördelar såsom ökad konkurrenskraft, tillväxt på såväl den lokala som globala marknaden, ökad sysselsättning, förbättrad hälsa och minskad fattigdom. Omställning till en hållbar konsumtion och produktion av varor är en nödvändighet för att minska vår negativa påverkan på klimat, miljö och människors hälsa.

*Delmål 12.1* Genomföra det tioåriga ramverket för hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Alla länder vidtar åtgärder, med de utvecklade länderna i täten och med hänsyn tagen till utvecklingsländernas utveckling och förutsättningar.

*Delmål 12.2* Senast 2030 uppnå en hållbar förvaltning och ett effektivt nyttjande av naturresurser.

*Delmål 12.4* Senast 2020 uppnå miljövänlig hantering av kemikalier och alla typer av avfall under hela deras livscykel, i enlighet med

---

<sup>2</sup> Uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. [www.regeringen.se/artiklar/2016/09/statliga-myndigheter-redovisar-underlag-for-sveriges-genomforande-av-agenda-2030/](http://www.regeringen.se/artiklar/2016/09/statliga-myndigheter-redovisar-underlag-for-sveriges-genomforande-av-agenda-2030/) Hämtad:2020-11-10.

överenskomna internationella ramverket, samt avsevärt minska utsläppen av dem i luft, vatten och mark i syfte att minimera deras negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön.

*Delmål 12.5* Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

*Delmål 12.6* Uppmuntra företag, särskilt stora och multinationella företag, att införa hållbara metoder och att integrera hållbarhetsinformation i sin rapporteringscykel.

*Delmål 12.7* Främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar.

*Delmål 12.8* Senast 2030 säkerställa att människor överallt har den information och medvetenhet som behövs för en hållbar utveckling och livsstilar i harmoni med naturen.

### *Mål 3 Hälsa och välbefinnande*

*Delmål 3.9* Till 2030 väsentligt minska antalet döds- och sjukdomsfall till följd av skadliga kemikalier samt föroreningar och kontaminering av luft, vatten och mark.

### *Mål 6 Rent vatten och sanitet*

*Delmål 6.3* Till 2030 förbättra vattenkvaliteten genom att minska föroreningar, stoppa dumpning och minimera utsläpp av farliga kemikalier och material, halvera andelen obehandlat avloppsvatten och väsentligt öka återvinningen och en säker återanvändning globalt.

### *Mål 8 Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt*

*Delmål 4* Förbättra resurseffektiviteten i konsumtion och produktion. Fram till 2030 successivt förbättra den globala resurseffektiviteten i konsumtionen och produktionen samt sträva efter att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring, i enlighet med det tioåriga ramverket för hållbar konsumtion och produktion, med de utvecklade länderna i täten.

*Mål 9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur*

*Delmål 9.4* Till 2030 rusta upp infrastrukturen och anpassa industrin för att göra dem hållbara, med effektivare resursanvändning och fler rena och miljövänliga tekniker och industriprocesser. Alla länder vidtar åtgärder i enlighet med sina respektive förutsättningar.

*Mål 11 Hållbara städer och samhällen*

*Delmål 11.6* Till 2030 minska städernas negativa miljöpåverkan per person, bland annat genom att ägna särskild uppmärksamhet åt luftkvalitet samt hantering av kommunalt och annat avfall.

*Mål 13 Bekämpa klimatförändringen*

*Delmål 13.2* Integrera åtgärder mot klimatförändringar i politik och planering på nationell nivå

*Mål 14 Hav och marina resurser*

*Delmål 14.1* Till 2025 förebygga och avsevärt minska alla slags föroreningar i havet, i synnerhet från landbaserad verksamhet, inklusive marint skräp och tillförsel av näringsämnen.

*Mål 17 Genomförande och globalt partnerskap*

*Delmål 17.16* Stärka det globala partnerskapet för hållbar utveckling och komplettera det med partnerskap mellan flera parter som mobiliserar och utbyter kunskap, expertis, teknik och finansiella resurser, för att bidra till att målen för hållbar utveckling nås i alla länder, i synnerhet utvecklingsländer.

## **3.2 Mål på EU nivå**

EU-kommissionen beslutade i juli 2018 om ikraftträdande av nytt reviderat avfallspaket bestående av sex olika direktiv, vilket inneburit att en rad förändringar behövts genomföras i svenska författningar.

Riksdagen och regeringen beslutade i juni 2020 om en rad författningsändringar för att genomföra de nya direktiven. Författningsändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2020. Direktiven ska genomföras stegvis fram till den 1 januari 2025 (Regeringskansliet 2020b).

### **3.2.1 Mål och krav i avfallsdirektivet med relevans för textil och textilavfall**

#### *Mål för förebyggande av avfall*

Enligt artikel 9.3 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna övervaka och bedöma genomförandet av de avfallsförebyggande åtgärderna. De ska för detta ändamål använda lämpliga kvalitativa eller kvantitativa indikatorer och mål, särskilt när det gäller mängden avfall som genereras.

Enligt artikel 9.9 ska kommissionen senast den 31 december 2024 granska de uppgifter om återanvändning som medlemsstaterna tillhandahållit i enlighet med artikel 37.3 för att överväga om det går att införa åtgärder som uppmuntrar till återanvändning av produkter, också i form av kvantitativa mål. Kommissionen ska också undersöka om det går att införa andra avfallsförebyggande åtgärder, också i form av avfallsminskningmål. Kommissionen ska för detta ändamål överlämna en rapport, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag, till Europaparlamentet och rådet.

#### *Mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning*

I syfte att uppnå målen i avfallsdirektivet och närma sig en europeisk cirkulär ekonomi med en hög nivå av resurseffektivitet ska medlemsstaterna enligt artikel 11.2 vidta alla nödvändiga åtgärder som är avsedda att uppnå följande mål:

- Senast 2020: Förberedande för återanvändning och materialåtervinning av avfallsmaterial, som ska omfatta åtminstone papper, metall, plast och glas från hushåll och, eventuellt, samma material från andra källor förutsatt att dessa avfallsflöden liknar avfall från hushåll, ska öka till totalt minst 50 viktprocent.
- Senast 2025: Förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ska öka till minst 55 viktprocent.

- Senast 2030: Förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ska öka till minst 60 viktprocent.
- Senast 2035: Förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ska öka till minst 65 viktprocent.

### *Mål för textil kan komma att uppställas*

Enligt artikel 11.6 ska kommissionen senast den 31 december 2024 överväga att uppställa mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning för bland annat textilavfall. Kommissionen ska för detta ändamål överlämna en rapport, vid behov åtföljd av ett lagstiftningsförslag, till Europaparlamentet och rådet.

## **3.2.2 EU:s klimatmål**

EU:s övergripande klimatmål är att hindra den globala uppvärmningen från att öka med mer än två grader jämfört med tiden innan industrialiseringen startade. EU menar att de globala utsläppen av växthusgaser måste minska med åtminstone 50 procent till 2050 jämfört med 1990 och vara nära noll år 2100 för att temperaturökningen ska kunna hållas under två grader.

EU:s klimatmål<sup>3</sup> fram till 2020 handlar om fyra mål som EU ska nå senast 2020. EU ska:

- minska växthusgasutsläppen med minst 20 procent, jämfört med 1990 års nivåer,
- sänka energiförbrukningen med 20 procent,
- höja andelen förnybar energi till 20 procent av all energikonsumtion,
- höja andelen biobränsle för transporter till 10 procent.

Fördelningen av utsläpp av växthusgaser mellan EU-länderna baseras på ländernas ekonomiska utvecklingsnivå. Det innebär att EU:s rikare länder ska minska sina utsläpp mer än EU:s fattigare länder, som till viss del kan öka sina utsläpp. Sverige ska minska sina växthusgasutsläpp med 17 procent fram till 2020, jämfört med 2005 års

<sup>3</sup> European Commission. Climate strategies and target. 2020 [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en) Hämtad: 2020-09-25.

utsläpp. EU:s klimatmål för 2030 är att minska utsläppen av växthusgaser inom EU med minst 40 procent fram till 2030 jämfört med 1990 (KOM 2020b).

### 3.2.3 EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi

Den Europeiska Gröna given är EU:s tillväxtstrategi till 2030 (KOM 2019). Strategin har fokus på att skapa en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi, som är klimatneutral, rättvis och har frikopplat tillväxt från resursanvändning. En viktig del av strategin är EU:s Nya handlingsplan för cirkulär ekonomi som kom 2020 (KOM 2020c).

I EU:s handlingsplan är textil en av sju produktvärdekedjor som utpekas som särskilt viktiga att arbeta vidare med. Mot bakgrund av hur komplex den textila värdekedjan är föreslås att en omfattande EU-strategi för textilier ska tas fram till 2021.

Syftet med den kommande textilstrategin är att

- stärka konkurrenskraft och innovation inom textilsektorn,
- främja hållbara och cirkulära textilier liksom marknaden för återanvändning av textilier,
- ta itu med problemet med s.k. fast fashion och driva fram nya affärsmodeller.

Strategin kommer att utgöra ett ramverk innehållande bland annat ekodesignåtgärder för att säkerställa att textilprodukter anpassas för cirkulära affärsmodeller. Dessutom ska strategin innehålla åtgärder för att minska förekomsten av farliga kemikalier och öka möjligheterna för företag och privata konsumenter att välja mer hållbara textilier och främja tillgången till återanvändnings- och reparations-tjänster. Därutöver vill man med strategin främja sortering, återanvändning och materialåtervinning av textilier, bland annat genom innovation och lagstiftningsåtgärder, exempelvis genom utökat producentansvar. Dessutom utlovas vägledning till medlemsländerna för att uppnå höga nivåer av separat insamling av textilavfall som ska finnas på plats i alla länder inom EU senast den första januari 2025 (KOM 2020c).

### 3.3 Sveriges miljömål

Det svenska miljömålssystemet består av ett generationsmål och sexton miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat. Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen och en språngbräda till att snabbt komma igång med arbetet för att uppnå de globala hållbarhetsmålen.<sup>4</sup>

#### 3.3.1 Generationsmålet

Det av riksdagen beslutade generationsmålet är ett övergripande mål som pekar ut riktningen för den svenska miljöpolitiken och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Generationsmålet lyder:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

I de strecksatser som förtydligar målets innebörd och visar vad miljöpolitiken ska fokusera på anges bland annat att:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

#### 3.3.2 Miljö kvalitetsmålen

Miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. De miljö kvalitetsmål som främst är relevanta för hantering av textil är: begränsad klimatpåverkan, giftfri

---

<sup>4</sup> <http://sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/> Hämtad 2020-09-25.



miljö, bebyggd miljö, hav i balans, levande kust och skärgård samt levande sjöar och vattendrag. Eftersom utredningens uppdrag är att föreslå ett producentansvar för textil kommer fokus att hamna på förebyggande åtgärder och insamling och hantering av textilavfall vilka åtgärder främst berör miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt Begränsad klimatpåverkan utifrån effekter av förlängd livslängd på textil. Arbetet med att minska riskerna med farliga ämnen finns under miljö kvalitetsmålet Giftfri Miljö. Preciseringsarna ska förtydliga vad miljö kvalitetsmålen innebär och i det följande redogör vi för de preciseringsarna som är av störst betydelse för producentansvaret för textil.

### *Begränsad klimatpåverkan*

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

### *Precisering*

- Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.

### *God bebyggd miljö*

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

*Preciseringar*

- Hushållning med energi och naturresurser: Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.
- Hållbar avfallshantering: Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

*Giftfri miljö*

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

*Preciseringar*

- Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen: Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden.
- Användningen av särskilt farliga ämnen: Användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört.
- Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper: Spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga.
- Förorenade områden: Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.

- Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper: Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig och tillräcklig för riskbedömning.
- Information om farliga ämnen i material och produkter: Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.

Arbetet med avfallsförebyggande åtgärder och minskad miljöpåverkan från avfallshantering berör även direkt eller indirekt flera av de övriga miljömålen exempelvis Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ingen övergödning.

### 3.3.3 Etappmål

Etappmålen ska göra det lättare att nå generationsmålet och miljömålen genom att identifiera en önskad omställning av samhället och ange stegen på vägen hur man uppnår önskat läge. Etappmålen ska vara vägledande för allas miljöarbete, för såväl regeringen som myndigheter och andra aktörer.

#### *Etappmålet Utsläpp av växthusgaser till år 2020*

Det klimatpolitiska ramverket inbegriper fem etappmål som ska nås mellan 2020 och 2045. Fyra av etappmålen handlar om minskade utsläpp av växthusgaser till år 2020, 2030, 2040 och 2045 i förhållande till 1990 års nivå.

Målsättningen är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och att utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

Därtill finns målet som handlar om utsläpp från inrikes transporter:

#### *Etappmålet Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter*

Växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010. Det finns flera styrmedel som begränsar utsläppen, inte minst genom energieffektivare

nya fordon och ökad användning av biodrivmedel. Men styrmedlen behöver förstärkas och kompletteras för att 2030-målet ska kunna nås.

### *Nya etappmål*

Sedan tidigare har det funnits två beslutade etappmål för avfall: ökad resurshushållning för byggsektorn respektive livsmedelssektorn.<sup>5</sup> I juni 2020 beslutade regeringen om fyra nya etappmål med beröring till avfallsområdet varav två är riktade mot att minska matsvinnet och två för att öka återanvändning och materialåtervinning. Dessa är en del i arbetet för en cirkulär ekonomi (Regeringskansliet 2020c).

Ett av de nya etappmålen berör kommunalt avfall och pekar ut en stegrande ambitionsnivå fram till år 2035, då minst 65 viktprocent av det kommunala avfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Målar och viktprocent är desamma som i avfallsdirektivet. I dag är textilavfallet en del av hushållsavfallet och omfattas därför av detta mål. Om ett producentansvar införs kommer detta dock inte längre att vara fallet. Ett annat av de nya etappmålen ska bidra till omställningen till en cirkulär ekonomi genom ökad återanvändning av förpackningar där andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden ska öka successivt från år 2022 med minst 30 procent till år 2030.<sup>6</sup>

Utöver de avfallrelaterade etappmål finns etappmål för begränsad klimatpåverkan, luftföroreningar, farliga ämnen, biologisk mångfald och hållbar stadsutveckling vilka är relevanta att beakta vid hantering av textil och textilavfall.<sup>7</sup>

### *Om generationsmålet och miljö kvalitetsmålen*

Uppföljningar och utvärderingar visar att det är en lång väg kvar för att nå Generationsmålet och de flesta av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om. Regeringen har uttalat en ambition om att öka takten för genomförandearbetet genom att utveckla miljömålssystemet och att ta fram nya etappmål (Regeringskansliet 2020c).

---

<sup>5</sup> [www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/](http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/). Hämtad 2020-11-10.

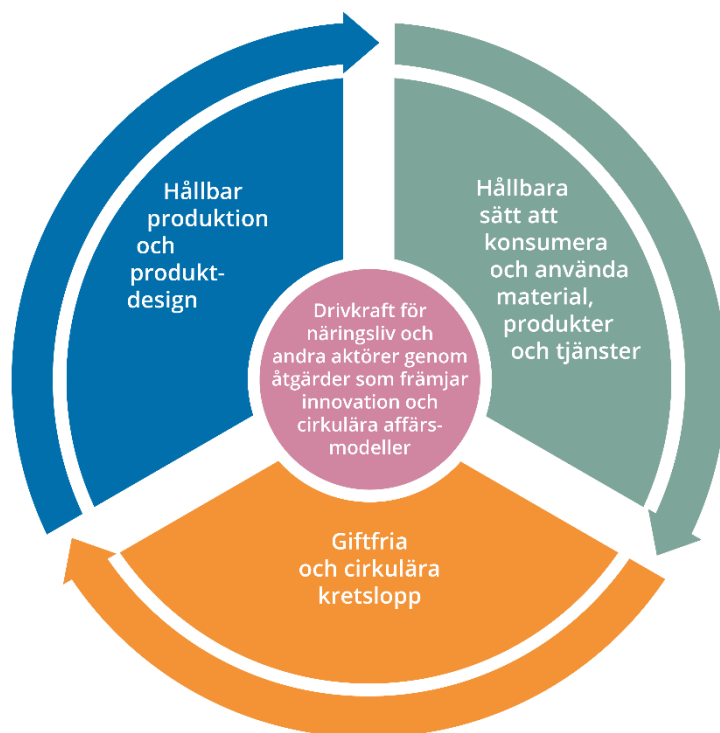
<sup>6</sup> [www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/ateranvandning-av-forpackningar/](http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/ateranvandning-av-forpackningar/).

<sup>7</sup> [www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/](http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/). Hämtad 2020-11-10.

### 3.4 Sveriges strategi för cirkulär ekonomi

Sveriges strategi för cirkulär ekonomi (Regeringen 2020) pekar ut riktningen för arbetet mot en långsiktigt hållbar omställning av det svenska samhället. Strategin för cirkulär ekonomi ska bidra till att uppnå de nationella miljö- och klimatmålen såväl som de globala målen i Agenda 2030 och bidra till att uppfylla ambitionen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Visionen för strategin *är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material*. Det nationella arbetet för en omställning till en cirkulär ekonomi kommer att riktas mot följande fyra fokusområden: hållbar produktion och produktdesign; hållbara sätt att konsumera och använda material, produkter och tjänster; giftfria och cirkulära kretslopp samt den cirkulära ekonomin som drivkraft för näringsliv och andra aktörer genom åtgärder som främjar innovation och cirkulära affärsmodeller (Regeringen 2020).

Figur 3.1 Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige



Källa: Regeringskansliet. Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige.

Textil pekas ut som en av sex prioriterade strömmar att arbeta med i omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi. I strategin nämns specifikt att det ska vidtas åtgärder för att göra det enklare för hushåll att återbruka och återvinna textilier, bland annat genom att ett producentansvar för textilier införs. Dessutom ska ”framkomliga vägar för att kraftigt öka återbruk och materialåtervinning av textilier prövas där branschen och ideella aktörer involveras” (Regeringen 2020).

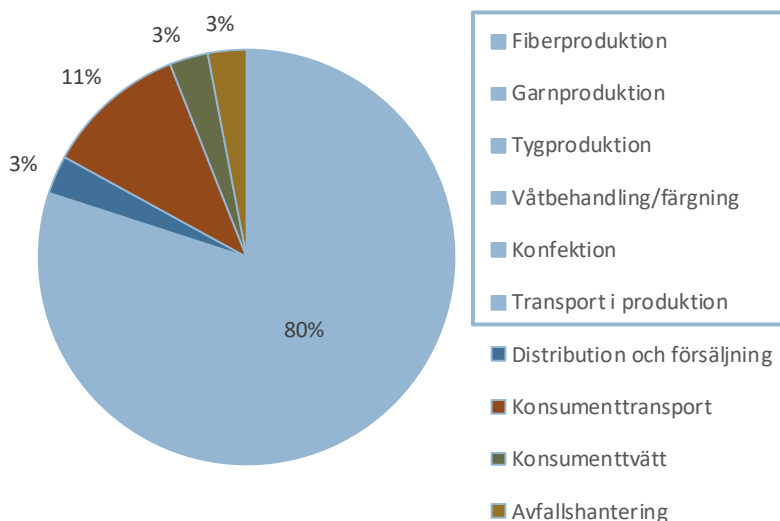
Strategin kommer att kompletteras med handlingsplaner innehållande styrmedel och åtgärder och eventuellt kommer också handlingsplaner riktade mot specifika områden eller materialströmmar att tas fram (Naturvårdsverket 2020c).

## 4 Textila flöden och miljöpåverkan

I kommittédirektivet för utredningen framgår att:

*Syftet med producentansvaret är att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av den textila värdekedjans påverkan på klimat och miljö.*

**Figur 4.1 Klimatpåverkan i de olika delarna av den textila värdekedjan – från fiber till avfall**



Källa: Mistra 2019.

### 4.1 Textila flöden – en översikt

Flöden av textil och textilavfall är globala. Exempelvis kan bomull odlas i Egypten med konstgödsel som framställs i USA för att därefter transporteras till Bangladesh för att spinnas till tråd. Tråden

kanske vävs till tyg i Portugal och färgas i Indien för att slutligen sys ihop till ett par jeans i Italien innan de transporteras till Sverige för försäljning i butik. Knappar, dragkedjor och andra tillbehör genomgår egna separata men liknande produktionskedjor (Mistra 2019, 2019b och 2019e).

I Sverige konsumerar vi cirka 14 kilo textil per person och år varav kläder utgör cirka 10 kilo (se avsnitt 5.1).<sup>1</sup> Vi använder ett par jeans i genomsnitt cirka 240 gånger, medan en t-shirt används i snitt 30 gånger (Mistra 2019). När vi sedan tröttnar på våra textilier hamnar de ofta i soppsåsen (se avsnitt 4.4) men i bästa fall säljer eller lämnar vi det vidare till en aktör som samlar in textil.

Insamlade begagnade textilier exporteras från Sverige till bl.a. Öst- och Centraleuropa för sortering. Vidare export sker sedan till exempelvis Pakistan och Malawi, där textilierna återanvänds, för att när de är uttjänta slutligen brännas eller läggas på deponi (se avsnitt 4.6) (Norden 2016b).

## 4.2 Produktion och miljö

80 procent av den totala klimatpåverkan från en textilprodukt som konsumeras i Sverige uppkommer i produktionsledet (se figur 4.1) För produktionen kräver råvaror, vatten, energi och kemikalier och produktionen orsakar även utsläpp till luft, mark och vatten (Mistra 2019). Dessa utsläpp påverkar klimatet globalt såväl som miljön i produktionsländerna och textilarbetarnas hälsa.

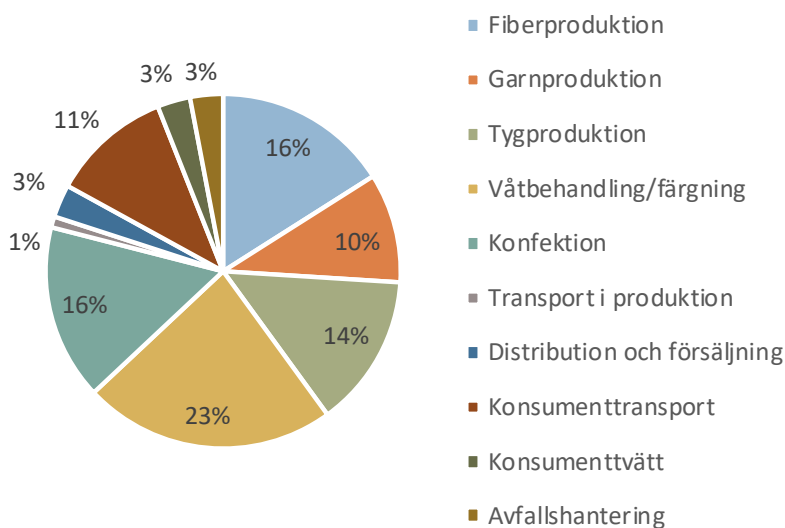
Över 80 procent av de kläder och den hemtextil som säljs i Sverige produceras i länder utanför Sverige och EU:s gränser (Mistra 2019). Produktionen sker ofta i låglöneländer, där en stor del av tekniken är gammalmodig och miljölagstiftning och tillsyn kan vara bristfällig. Energiförsörjningen kommer företrädesvis från fossila källor, vanligen kol (IVA 2020b).

---

<sup>1</sup> Konsumtionsdata (import minus export) baseras på kläder och hemtextil inklusive arbetskläder och verksamhetstextil som importeras till Sverige och tulldeklarerar. Data baseras på tulltaxe- och statistiknomenklaturen dvs. KN-nummer i kapitel 61, kapitel 62 och delar av kapitel 63.



**Figur 4.2 Klimatpåverkan i de olika delarna av den textila värdekedjan – från fiber till avfall**



Källa: Mistra 2019.

### 4.2.1 Design

De beslut som fattas i designfasen har avgörande betydelse för den totala miljö- och klimatpåverkan som varje textilprodukt kommer att orsaka under sin livslängd (Mistra 2019d). Att redan i designstadiet utforma produkter för lång aktiv livslängd, som produceras resurseffektivt i hållbara material, som lämpar sig för att lagas, uppgraderas och omarbetas samt utformas för att lätt kunna återvinnas när de är uttjänta är helt avgörande för produktens totala miljö- och klimatpåverkan.

Inom forskningsprogrammet Mistra Future Fashion konstateras att genom att fördubbla den aktiva livslängden i kombination med att använda förnyelsebar energi i produktionsledet kan den totala klimatpåverkan av svensk textilkonsumtion minska med hela 67 procent (beräknat på att användningen ersätter nyinköp) (Mistra 2019). Mistras forskning pekar också på att det absolut mest avgörande valet för hur stor total miljöpåverkan en produkt kommer att få är hur produkten tillverkas, vilka behandlingsprocesser och vilken energi som används i produktionsledet etc. Valet av fiber har mindre betydelse

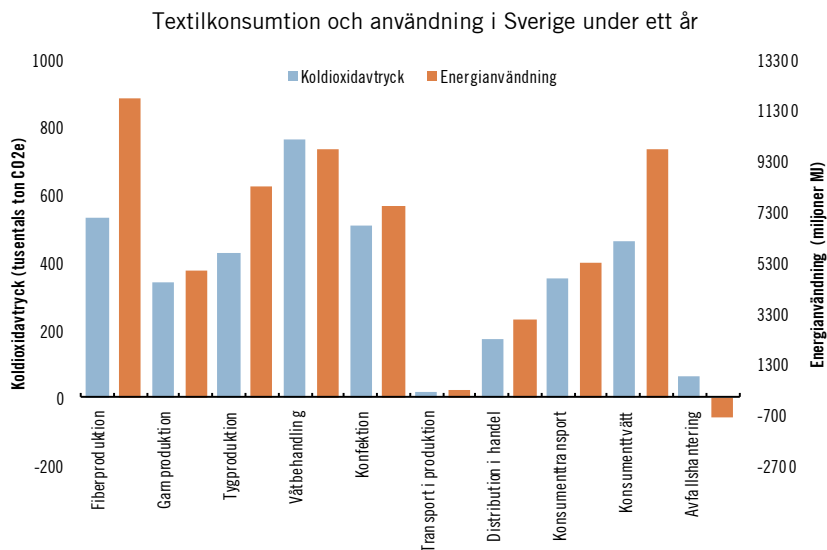
för miljö och klimatpåverkan. Men å andra sidan kan val av fiber och material ha stor betydelse för möjligheterna att förlänga textiliers livslängd samt för fiberåtervinning, och därmed utgör dessa val väsentliga komponenter i ett cirkulärt flöde.

I IVA:s branschrapport *Resurseffektiv textil i Sverige – Textil från avfall till resurs* konstateras att det i dag ofta är enklare och billigare att göra mindre bra val, då tillgängligheten på resurseffektiva produktionsprocesser är bristfällig och priserna är höga på mer hållbara material (IVA 2020b). Dessutom råder ofta brist på kunskap och fokus på hållbarhetsfrågor hos designers, inköpare, produktionsansvariga och företagsledare vilket leder till att hållbarhetsperspektivet inte finns med i tillräcklig utsträckning när de avgörande besluten fattas. Detta i kombination med att textilier och kläder ofta designas för kortlivade modetrender, gör det svårt att bryta och förändra inarbetade linjära affärsmodeller. I Sveriges strategi för en cirkulär ekonomi är *Hållbar produktion och produktdesign* ett av fyra fokusområden som pekas ut och där insatser anses vara nödvändiga för att åstadkomma en långsiktig omställning. Den uttalade ambitionen är att produkter ska utformas för lång livslängd och att det ska ställas höga krav på giftfrihet för såväl återvunnet material som jungfrulig råvara. Dessutom ska

jungfruliga material så långt det är möjligt ersättas av resurser som används effektivt i cirkulära flöden och hänsyn ska tas till behov av att tillföra jungfruliga material för att möjliggöra klimatomställning och materialåtervinning (Regeringen 2020).

I strategin pekas textil ut som en av sex prioriterade strömmar i det nationella arbetet i omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi (se avsnitt 3.4).

**Figur 4.3 Koldioxidavtryck och energianvändning i de olika delarna av den textila värdekedjan**



Källa: Mistra 2019.

Den globala textilfiberproduktionen uppgick 2019 till 111 miljoner ton, varav 25 procent utgjordes av bomullsfibrer och över 62 procent av syntetfibrer tillverkade främst från fossil råvara (Textile Exchange 2020). Det innebär att den globala fiberproduktionen har fördubblats de senaste 20 åren. Prognoser som togs fram före pandemin indikerade en ökad efterfrågan på upp till 146 miljoner ton textilfibrer till år 2030 (Textile Exchange 2020).

Den stora efterfrågan på textilfibrer är en utmaning då produktionen har stor miljö- och klimatpåverkan och tillgången på jungfruliga råvaror är begränsad. Det finns därmed en risk att en framtida brist på råvaruförsörjning kan inträffa.<sup>2</sup>

### Bomull

Bomull är en populär fiber och står för 25 procent av världens fiberkonsumtion (2019) och över 49 procent av Sveriges totala fiberkonsumtion (Mistra 2019). Bomullsfibrens tekniska egenskaper och

<sup>2</sup> Re: textile [https://issuu.com/hogskolaniboras/docs/retextiles\\_magazine\\_220x280\\_web](https://issuu.com/hogskolaniboras/docs/retextiles_magazine_220x280_web)  
Hämtad 2020-11-13.

komfort gör den unik och eftertraktad. Samtidigt är bomullsplantan en av de grödor i världen som kräver mest vatten, vilket är ett problem då bomull ofta odlas i subtropiska områden där sötvatten är en bristvara (Mistra 2019e). Konventionella bomullsodlingar kräver förutom stora mängder vatten också kemiska ämnen i form av gödning och bekämpningsmedel, vilka urlakar jorden och påverkar den biologiska mångfalden negativt. Framställningen genererar även växthusgasutsläpp. Dessutom kräver bomullsodlingar stora landarealer. Mark som i allt högre grad behövs till matproduktion då världens befolkning beräknas öka från dagens 7,7 miljarder till närmare 9,7 miljarder till 2050.

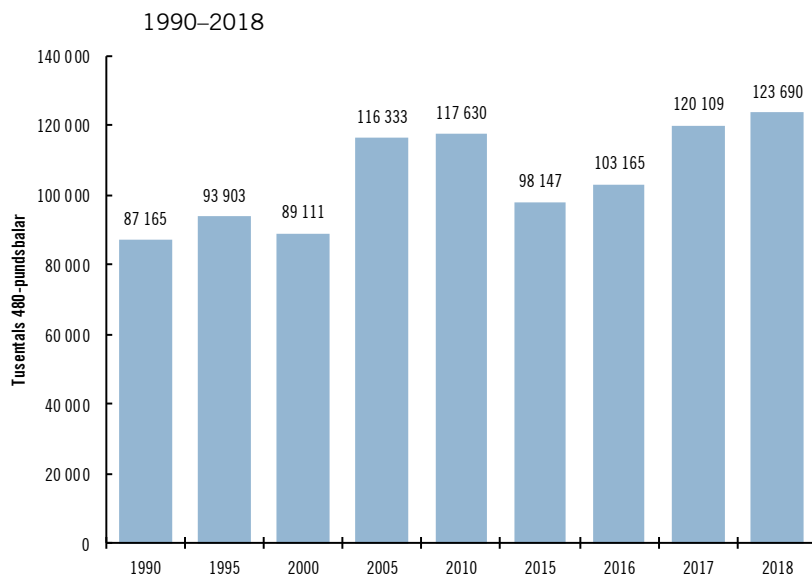
De alternativ som finns tillgängliga för att ersätta konventionellt odlad bomull är ekologisk bomull som i dag står för cirka 1–2 procent av den totala bomullsproduktionen och bomull från Better Cotton Initiative (BCI)<sup>3</sup> som enligt en ny rapport från Textile Exchange uppses stå för 22 procent av den globala bomullsproduktionen (Textile Exchange 2020).

Den globala bomullsproduktionen har trots ökad efterfrågan endast ökat i långsam takt sedan 2005 (se figur 4.4), mycket på grund av begränsad tillgång på resurser som mark och vatten (Textile Exchange 2020).

---

<sup>3</sup> Better Cotton <https://bettercotton.org/> Hämtad 2020-09-27. Better Cotton Initiative är ett globalt initiativ som har som mål att förbättra arbetsförhållanden för arbetare i bomullsindustrin och minska användningen av vatten, insekts- och gödningsmedel genom ökad kunskap och information till odlare. BCI bomull kan därmed odlas på ett mer hållbart sätt än konventionell bomull, dock finns osäkerheter med spårbarhet och återrapportering.

Figur 4.4 Global bomullsproduktion



1 pund motsvarar cirka 0,45 kilo.

Källa: www.statista.com.

Det innebär att det finns tydliga indikationer på att bomull inte kommer att finnas i tillräcklig mängd för att tillfredsställa den ökade efterfrågan globalt till 2030. Bomullsfibern kommer att behöva ersättas och kompletteras av andra fibrer. I IVA-rapporten *Resurs-effektiv textil i Sverige – Textil från avfall till resurs* menar skribenterna att det behövs nytänkande och innovationer för att ersätta och komplettera bomullen (IVA 2020b). I framtiden kan bomullen komma att behöva ersättas av en diversifierad palett av olika fibrer från regenererade fibrer som viskos, modal och Tencel till naturfiber som lin och hampa och inte minst återvunna fibrer. I samma rapport förutspås också en framtida utveckling ske där större fokus läggs på att utveckla nya tekniska processer som kan tillverka fibrer inte bara från cellulosa utan även från restprodukter från jordbruk, livsmedel och fiskeindustri med mera (IVA 2020b).

### *Polyester*

Majoriteten av de syntetfibrer (82 procent) som tillverkas i dag produceras av fossil råolja, som är en ändlig resurs och vars användande är kopplat till en rad miljöproblem (Mistra 2019e). Att utvinna och förädla fossil olja sker i energikrävande processer som genererar växthusgasutsläpp och bidrar till den globala uppvärmningen och försurar haven samt kräver tillsatskemikalier i stora mängder.

Polyester är den mest förekommande syntetfibern med 52 procent av den globala fibermarkanden och uppgick till 58 miljoner ton 2019 globalt (Textile Exchange 2019). Att återvinna polyesterfibrer till nya fibrer bidrar till minskad användning av jungfrulig råolja och 2019 utgjorde återvunnen polyester 14 procent av den totala produktionen av polyester. Kemiskt återvunnen polyester har fördelen att den återvunna fibern får samma egenskaper som jungfruliga fibrer (Mistra 2019b). Det bör dock påpekas att återvunnen polyesterfiber i dag huvudsakligen tillverkas av PET-flaskor medan återvinning från använd textilfiber till ny fiber fortsatt utgör en mycket liten andel, cirka 2 procent (Textile Exchange 2019).

Det utvecklas också just nu nya biobaserade alternativ till oljebaserad polyester (BioPET, PLA, PTT), med liknande komfort och tekniska egenskaper. Utmaningen, i dagsläget, är att effektivisera och öka produktionen av biobaserade fibrer för att sänka produktionskostnaderna. Priset för biobaserad polyester är i dag högt i jämförelse med polyester tillverkad av jungfrulig olja (IVA 2020b). Textile Exchange anser i sin rapport att utvecklingen av återvunnen och biobaserad polyester ökar i alltför långsam takt och att utvecklingen behöver påskyndas för att tillfredsställa förväntad efterfrågan på textilfibrer till 2030. Vidare menar man att potentialen för att öka återvinning av begagnad textil av polyester är mycket god, sett till de stora mängder polyester som finns på marknaden i form av textilier som inte samlas in och återvinns i dag (Textile Exchange 2019).

### *Mikroplaster från syntetfibrer*

Syntetfibrer är en form av plastprodukter och kan, som alla andra plastprodukter, släppa ifrån sig mikroplaster. Nötning och slitage sker i produktionsledet såväl som vid användning och tvätt vilket leder till att fibrerna släpper ifrån sig små partiklar (Mistra 2017).

Dessa mikroplastpartiklar följer med tvätt och avloppsvatten och förs vidare till mark, vattendrag och hav där plastpartiklarna långsamt bryts ned. Beroende på typ av plast, temperatur och exponering för solljus kan nedbrytningen ta flera hundra år.<sup>4</sup> Naturvårdsverket har uppskattat att det i Sverige släpps ut mellan 8 och 900 ton mikroplastfibrer orsakade av tvätt per år (Naturvårdsverket 2017b). En nyligen publicerad forskningsstudie uppskattar att det sedan 1950-talet, när produktionen av syntetfibrer tog fart, har släppts ut 5,6 miljoner ton syntetiska mikrofibrer till mark och vatten globalt (Gavigan 2020). Det pågår i dag ett intensivt forskningsarbete om när mikroplastfibrer uppkommer och hur uppkomst kan minimeras vid såväl produktion och användning som i avfallsledet. Bland många projekt kan nämnas: MinShed<sup>5</sup> – ett treårigt forskningsprojekt med som studerar hur textilindustrin kan designa kläder av syntetiska tyger som inte släpper ifrån sig mikroplaster. OECD genomförde 2020 en workshop som kommer att resultera i en rapport på temat textil och mikroplaster (OECD 2020). Rapporten kommer att innehålla fallstudier och policyrekommendationer och publiceras i december 2020. Zero Microplastic Challenge 2020 – innovationstävling med fokus på filterlösningar på tvättmaskiner för att minska spridningen av mikroplaster från hushållstvätt pågår under hösten.<sup>6</sup> Sedan tidigare har Anthesis AB på uppdrag av Naturvårdsverket genomfört en socioekonomisk analys av vad ett införlivande av kriterier för minskad mikroplastspredning från hushållstvätt i Ekodesigndirektivet skulle få för effekter. Rapporten är överlämnad till EU Kommission (Naturvårdsverket 2019b).

## Textil våtberedning

Det led i den textila produktionskedjan som har enskilt störst miljö- och klimatpåverkan är den så kallade våtberedningen, som inkluderar en rad olika processer som tvätt, blekning, färgning, torkning och andra behandlingar som ger materialet dess specifika egenskaper. I alla steg av våtberedningen används stora mängder vatten, som i sin

---

<sup>4</sup> Mikroplast [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Plast/Mikroplast/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Plast/Mikroplast/) Hämtad 2020-11-11.

<sup>5</sup> MinShed [www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/minshed](http://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/minshed) Hämtad 2020-11-12.

<sup>6</sup> Zero Microplastics Challenge 2020 [www.ri.se/en/what-we-do/projects/zero-microplastics-challenge-2020](http://www.ri.se/en/what-we-do/projects/zero-microplastics-challenge-2020) Hämtad 2020-11-12.

tur resulterar i stora mängder mer eller mindre förorenat avloppsvatten. Energiåtgången är också stor, inte minst för att värma upp de stora vattenmängderna och torka materialet mellan de olika behandlingarna. Dessutom tillsätts kemikalier i form av blekmedel, färgämnen och andra tillsatser (BREF 2003). Sammantaget innebär det att alla processer i våtberedningen genererar utsläpp till luft och vatten (Mistra 2019). Den stora energiåtgången i kombination med att textilier ofta produceras i länder där fossil energi – vanligen kol – används, bidrar till utsläpp av växthusgaser som påverkar klimatet negativt (IVA 2020b).

90 procent av alla kemikalier som tillsätts i produktionsledet sköljs ur textilierna innan produkten lämnar produktionsanläggningen (Mistra 2019). Om inte tillräckliga reningsanläggningar finns på plats släpps kemikalierna ut direkt till mark och vattendrag. I flera regioner i exempelvis Indien och Kina är kontaminerad mark och vatten orsakade av textilindustrin ett stort problem (Norden 2013). Det pågår intensiv forskning för att utveckla ny teknik, ofta digitaliserad, för processer i våtberedningsledet för att minska utsläpp och användningen av vatten och energi. Ett exempel är det svenska företaget SpinDye som utvecklat en metod där polyesterfibrer färgas redan vid garnspinningen, som kräver 75 procent mindre vatten och 90 procent mindre mängd kemikalier än konventionell infärgning.<sup>7</sup>

#### 4.2.2 Kemikalieanvändningen

Kemikalier används i alla produktionssteg vid framställning av textilier och omfattar därmed allt ifrån bekämpningsmedel vid råvaruframtställning och lösningsmedel vid fiberproduktion, till ytbehandlingskemikalier i våtprocessen. Se bilaga 6 s. 7 för en översikt över den omfattning och bredd kemikalieanvändningen vid textiltillverkning har.

Kemikalier som tillsätts vid textilproduktion i syfte att ge stöd till olika processer benämns ofta processkemikalier och exempel på vanligt förekommande processkemikalier är hartser och lim. Medan ämnen som tillsätts för att ge produkterna olika egenskaper kallas för funktionskemikalier och kan exempelvis vara färgämnen eller vatten- och smutsavvisande beläggningar.

---

<sup>7</sup> Spindye <https://spindye.com/our-mission/> Hämtad 2020-11-12.



Processkemikalierna är inte avsedda att finnas kvar i slutprodukten utan tvättas vanligen ur textilen redan i produktionsledet (våtberedningen) och finns oftast inte kvar i den färdiga produkten som sätts på den svenska marknaden. Men ibland kan rester förekomma i mindre mängder. Funktionskemikalier ska däremot finnas kvar i produkten under hela produktens livstid (Naturvårdsverket 2015b). Utöver processkemikalier och funktionskemikalier kan textila material oavsiktligt innehålla små mängder av kemiska ämnen såsom föroreningar (t.ex. polycykliska aromatiska kolväten, PAHer) eller nedbrytningsprodukter (t.ex. formaldehyd och arylaminer).

Material och önskad funktion på slutprodukten avgör vilka kemikalier som används, vilket innebär att vissa problematiska ämnen nästan enbart återfinns i specifika material- eller varugrupper exempelvis återfinns hög fluorerade ämnen (PFAS) i vatten-, fett- och smutsavvisande textil t.ex. sport- och fritidskläder, möbelyger och heltäckningsmattor (Naturvårdsverket 2015b). Textiler som sätts på den svenska marknaden kan därmed innehålla kemikalier som har hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Vid användning och tvätt kan dessa produkter släppa ifrån sig ämnen som kan påverka människors hälsa och miljö negativt då de kan vara cancerframkallande, störa fortplantningen, framkalla allergi eller vara skadliga för vattenmiljön. Se mer om detta i underlagsrapporten i bilaga 6.

Kemikalieinspektionen identifierade 2014 drygt 3 500 kemiska ämnen som möjliga att använda i textilproduktion, av dessa pekades 368 ut som ämnen med särskilt farliga egenskaper. Av dessa 368 identifierades 299 som hälsofarliga och 135 som farliga för miljön. Vidare konstaterade Kemikalieinspektionen att få av de utpekade ämnena är reglerade i den europeiska kemikalielagstiftningen Reach (Kemikalieinspektionen 2014). Mycket har hänt sedan 2014 och flera begränsningar av kemikalier som berör textilområdet har trätt i kraft (se bilaga 6). Bland annat har begränsningar införts för azofärgämnen och impregneringsmedel med PFOA (Kemikalieinspektionen 2019). Det pågår också ett intensivt arbete på EU-nivå där bland annat Kemikalieinspektionen i samarbete med Frankrike arbetat med en gemensam begränsningsdossier för allergiframkallande ämnen. Ett annat begränsningsförslag om användning av PFAS som inte är samhälls-

nödvändig har inletts under våren 2020 där Kemikalieinspektionen samarbetar med myndigheter från fyra andra EU-länder.<sup>8</sup>

Vissa ämnen är redan förbjudna att användas inom EU, men kan ändå detekteras i svenska vatten. Enligt Naturvårdsverket kan förekomsten härledas till utsläpp från tvättvatten av textil (Naturvårdsverket 2017). Ett exempel är nonylfenoletoxilat, en processkemikalie som kan används vid tillverkning av textilier. Ämnet är starkt begränsat vad gäller användning vid textilproduktion inom EU, men förekommer i importerade textilier. När textilierna tvättas följer nonylfenoletoxilat med tvättvattnet till reningsverken och ut i miljön. Där bryts det ner till det hormonstörande ämnet nonylfenol, som är mycket giftigt för fisk och andra vattenlevande organismer. EU:s Reach-kommitté beslutade 2015, på förslag från Sverige, att införa omfattande begränsningsregler gällande nonylfenoletoxilat i textilier som importeras till EU från och med 2021.<sup>9</sup> EU:s begränsningsregel för nonylfenoletoxilat gäller inte secondhandkläder eller återvunna kläder eftersom det giftiga ämnet då redan anses ha tvättats ur textilierna (Kemikalieinspektionen 2016).<sup>10</sup>

## Svenska företags arbete med kemikalier

Textiltillverkning omfattar en rad kemikalieintensiva processer och hanteringen av kemikalier är en viktig fråga för aktörer längs hela produktionskedjan. Av arbetsmiljömässiga skäl såväl som för att säkerställa att innehållet av ämnen i produkterna följer aktuell lagstiftning. En utmaning för textilindustrin är att över 80 procent av tillverkningen sker i länder utanför EU där kemikalielagstiftningen såväl som tillsynen kan vara mindre strikt (se bilaga 6). Företag som tillverkar eller importerar textil till EU-marknaden har en skyldighet att se till att textilen uppfyller kraven i EU:s kemikalielagstiftning (Kemikalieinspektionen 2020).

I dag arbetar många svenska textilföretag aktivt med att begränsa användningen av problematiska ämnen i produktionsledet genom att

---

<sup>8</sup> Kemi <https://news.cision.com/se/kemikalieinspektionen/r/fem-europeiska-myndigheter-samarbetar-for-att-forbjuda-pfas,c3107603> Hämtad 2020-11-12.

<sup>9</sup> Kemi [www.kemi.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2015-08-21-stoppp-for-giftigt-amne-i-klader](http://www.kemi.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2015-08-21-stoppp-for-giftigt-amne-i-klader) Hämtad 2020-09-20.

<sup>10</sup> Begagnade varor (secondhand) är ofta undantagna från begränsningsregler på grund av praktiska tillsynsskäl. Det är inte proportionerligt att göra tester eller begära försäljningsstopp på en enstaka vara hos en detaljist. Det finns dock anledning att göra en bedömning för varje enskilt fall när en ny begränsningsregel ska antas om undantag för återanvändning är relevant.

ta fram egna kravlistor för ämnen som inte ska förekomma i den färdiga textilprodukten. Listorna kan antingen vara riktade mot tillverkningsledet eller mot materialet i den färdiga varan. Företagen lämnar kravlistorna till sina leverantörer som i sin tur förbinder sig att följa restriktionerna (H&M 2020). Hur aktivt företagen arbetar med att följa upp att överenskomna kravlistor verkligen efterlevs beror till stor del på företagets interna resurser och möjligheter. Vissa genomför revisioner på produktionsanläggningarna medan andra tar prover på importerade produkter alternativt en kombination. Tillfäl- len då provtagning kan ske är vid misstanke om att en produkt kan innehålla farliga ämnen, vid byte av leverantör eller vid önskan att certifiera en produkt enligt exempelvis Oeko-Tex krav (se bilaga 6). Stora företag, som exempelvis H&M, kan ställa tuffa krav på efterlevnad genom att häva order eller returnera varorna om inte kraven efterlevs. Detta har bidragit till att farliga ämnen som alkylfenole- toxilater och klorerade, bromerade och andra organiska lösnings- medel inte längre används vid produktionsanläggningar där dessa företag tillverkar produkter (H&M 2020). Många små och medel- stora företag upplever att det är svårt och kräver stora resurser att kontrollera kravlistornas efterlevnad. Företagens begränsningslistor går ofta längre än gällande lagstiftning genom att inkludera ämnen som ännu inte är reglerade i EU:s kemikalielagstiftning. Att krav- listorna skiljer sig åt mellan olika företag vad gäller ämnen, verifier- ingar och gränsvärden orsakar praktiska och administrativa problem, samtidigt som det gör det svårare att kommunicera med leverantörs- kedjan och att säkerställa att kraven verkligen efterlevs (Kemikalie- inspektionen 2015). Ytterligare en utmaning är att produktions- och leverantörskedjorna för textilvaror ofta är långa och komplexa, och information om innehåll och kemiska ämnen kan försvinna i de många stegen i leverantörskedjan från tillverkning till användare och avfallshantering. Företag som sätter varor på EU-marknaden ska från och med år 2021 rapportera innehåll av särskilt farliga ämnen till SCIP-databasen<sup>11</sup> hos den europeiska kemikaliemyndigheten Echa. När databasen finns på plats förväntas den bidra till ett förbättrat informationsflöde under varans hela livscykel, inklusive avfalls- och återvinningsledet.

---

<sup>11</sup> SCIP-databasen <https://echa.europa.eu/scip> Hämtad 2020-11-12.

## Farliga kemikalier i arbetskläder och skyddsutrustning

Arbetskläder, uniformer och annan textil skyddsutrustning kan vara behandlade med farliga kemikalier i syfte att skydda bäraren från värme, brand, kemikaliestänk etc. Inom EU<sup>12</sup> ställs särskilda krav på arbetskläder och skyddsutrustning inom exempelvis industri, gruva, petrokemi och offshoreindustrin (Fristads 2019). Det kan innebära att textilierna innehåller exempelvis högfluorerade ämnen (PFAS/flourkarboner), dessutom kan arbetskläder också bli kontaminerade under användning exempelvis inom vården. Textilier som dessa är inte lämpliga att recirkulera utan ska hanteras separat och enligt gällande regelverk när de är uttjänta.

### 4.3 Konsumtionens miljöpåverkan

Den svenska textilkonsumtionen orsakade år 2017 utsläpp av 4,2 miljoner ton växthusgaser, vilket var en ökning med 30 procent jämfört med år 2000 (Swerea IVF 2018). I Sverige har vi en fortsatt hög konsumtion av kläder och hemtextil samtidigt som vi använder textilierna allt kortare tid. I avfallsledet är det främsta problemet att begagnade textilier och textilavfall hamnar i restavfallet/soppåsen och inte tas tillvara som resurs för återanvändning och materialåtervinning.

#### 4.3.1 Miljöpåverkan inte internaliserad i priset

I dag är de faktiska miljökostnaderna som produktionen av kläder och hemtextilier orsakar dvs. råvaruanvändning, utsläpp till luft, mark och vatten m.m. inte inkluderade i priset gentemot inköpare och konsumenter. Tvärtom visar statistik från Eurostat att konsumenter i EU:s medlemsländer lägger allt mindre pengar på nyproducerade kläder, skor och hemtextil, samtidigt som konsumtionen ökar (EEA 2019). I Sverige har konsumtionen av kläder och hemtextil ökat med 30 procent mellan 2000 och 2020.<sup>13</sup> Att de faktiska miljökostnaderna inte ingår i priset på textilier är ett problem liksom att information om den miljö- och hälsopåverkan som produkten orsa-

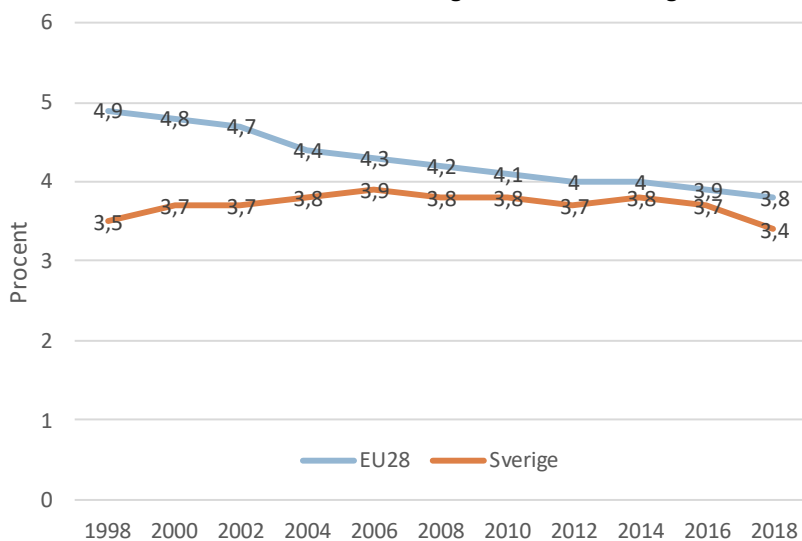
<sup>12</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG.

<sup>13</sup> Textilflöden [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/)  
Hämtad 2020-11-12.

kat inte når konsumenten. Utebliven information gör att det blir svårt för konsumenterna att göra ett rationellt val att köpa mer hållbara textilier eller inte. Låga kostnader på nyproducerade varor bidrar också till att incitamenten att återanvända, reparera och sköta om sina kläder är fortsatt små eftersom det många gånger kan vara billigare att köpa nytt.

**Figur 4.5 Hushållens utgifter för konsumtion av kläder och inredningstextil**

Som andel av hushållens totala utgifter i EU28 och Sverige 1998–2018



Källa: Eurostat.

### 4.3.2 Hög konsumtion

I Sverige ökade konsumtionen av textil i början av 2000-talet från 10,7 kilo till cirka 14 kilo textil per person och år. Därefter har konsumtionen planat ut och ligger i dag på en fortsatt hög nivå. År 2019 konsumerade varje svensk 13,7 kilo kläder och hemtextil, vilket innebär att omkring 141 100 ton kläder och hemtextil sattes på den svenska marknaden.<sup>14</sup> Notera att i denna konsumtionsdata ingår enbart företagets import, inte privatpersoners import som sker via e-handel från annat EU-land. När privatpersoner köper textilier direkt från

<sup>14</sup> Textilflöden [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/)  
Hämtad 2020-11-12.

utländska företag utanför EU inkluderas varorna i statistiken för konsumtionsdata om de har tulldeklarerats.

93 procent av svensk textilkonsumtions klimatpåverkan är kopplad till inköp av nyproducerade varor, samtidigt som användningsfasens tvätt, tork- och strykning av textilier endast står för 3 procent (Mistra 2019). I Sverige har vi en fördelaktig energimix som gör att användningsfasen inte bidrar till några större utsläpp av växthusgaser. Att jämföra med andra EU-länder där användarfasen står för närmare 12,8 procent av den totala klimatpåverkan (Mistra 2019).

**Figur 4.6** Genomsnittligt antal gånger textilier används i Sverige

Jacka, t-shirt, klänning, jeans, arbetsrock och strumpor



användningar: 140



användningar: 30



användningar: 26



användningar: 240



användningar: 75



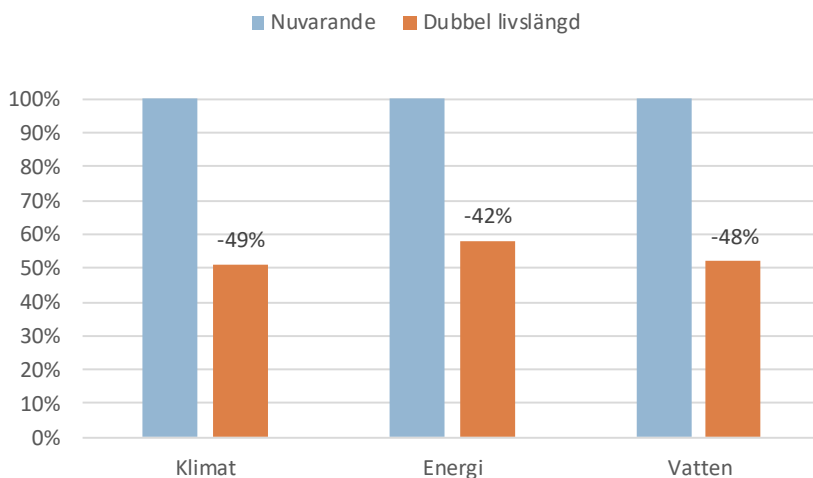
användningar: 27

Källa: Mistra 2019b.

En studie från Mistra Future Fashion visar att konsumenter i Sverige i dag använder textilier allt kortare tid. Exempelvis använder en svensk i genomsnitt en t-shirt 30 gånger och tvättar den 15 gånger under samma tid. Samma studie visar att genom att fördubbla antalet användningar till 60 gånger skulle miljö och klimatpåverkan nästan halveras, förutsatt att den förlängda användningen ersätter ett nyinköp (Mistra 2019).

**Figur 4.7** Minskning av miljöpåverkan om varje plagg används dubbelt så länge

Fördelat på klimatpåverkan, energianvändning och påverkan på vattenbrist



Källa: Mistra 2019

## Distanshandel

Svenska konsumenter handlar i allt större utsträckning på nätet. Och modehandeln som inkluderar kläder, accessoarer och skor är i dag en av de mest utvecklade branscherna på nätet tillika den produktkategori det köps mest av. År 2019 var årstillväxten 12 procent för modehandeln (kläder, skor och accessoarer) på nätet och omsättningen uppskattades till 13 miljarder i E-barometerns årssammanställning och till 23,3 miljarder kronor enligt Svensk E-handel (Postnord 2019 och DIBS by Nets 2019). Grovt räknat stod e-handeln för runt 20 procent av den totala modehandeln i Sverige.

Ur ett miljöperspektiv finns stora utmaningar med e-handel. Detta beror bland annat på att kunder beställer varor i flera storlekar och färger för att sedan returnera det de inte vill ha, att en order kan inkludera varor från flera leverantörer som var för sig skickar produkter till mottagaren, att hemleveranser sker hela vägen fram till dörren och att leveranserna genererar stora mängder emballage. Den enskilt största skillnaden med e-handel jämfört med annan konsumtion är logistiken (IVA 2019). De många transportererna är ett stort problem och då speciellt den så kallade ”last mile” dvs. leveransen hem till

kunderna som ofta sker med bil som drivs på fossilt bränsle och genererar växthusgaser. Att närmare en tredjedel av alla kläder i dag returneras, till stor del beroende på generösa villkor som gratis frakt och gratis returerna aktualiserar transportproblematiken ytterligare.<sup>15</sup>

Hitintills har många e-handelsföretagen fokuserat på att pressa priser, erbjuda konsumenterna större sortiment och bekvämlighet, något som konsumenterna verkar uppskatta med tanke på e-handels tillväxt. Men nu höjs röster för att göra e-handeln mer hållbar. E-handelsleveranser kan effektiviseras genom att samla beställningar i en leverans och i större utsträckning leverera till ombud eller paketskåp. Det pågår också arbete med att utveckla digitala verktyg för att uppskatta storlekar och att i större utsträckning mäta kläder som kan minska risken för felköp och därmed också de onödiga returerna.<sup>16</sup>

### 4.3.3 Hållbara affärsmodeller

Att utveckla hållbara affärsmodeller är avgörande för att minska miljö- och klimatpåverkan i den textila värdekedjan och bidra till en omställning mot cirkulära flöden. I Sveriges strategi för Cirkulär ekonomi, betonas särskilt vikten av att skapa incitament för företag att ställa om till affärsmodeller som är cirkulära (Regeringen 2020). Regeringen kommer i kommande handlingsplaner att presentera konkreta styrmedelsförslag och åtgärder som ska bidra till att utforma lönsamma och cirkulära affärsmodeller. Dessa ska öka företagets incitament att ställa om sina affärsmodeller och bidra till att nya företag med cirkulära affärsmodeller och industriell symbios kan etableras samtidigt som konsumenternas intressen tillgodoses.

För att nå de globala hållbarhetsmålen behövs en palett av olika åtgärder där utvecklingen av nya hållbara och cirkulära affärsmodeller bidrar till att ge textila produkter en lång aktiv livslängd. Forskning visar att produktionsfasen står för den största klimatpåverkan i ett plagg livscykel, så att förlänga användarfasen på plagget i stället för att producera nya skapar en stor och omedelbar miljövinna. Det är tydligt att ”slit och släng”-modellen för produktion och konsumtion av textil och mode inte är gångbar i framtiden.

<sup>15</sup> Breakit [www.breakit.se/artikel/22407/vi-sparade-natjattarnas-returer-sa-langt-aker-kladerna-som-du-lamnar](http://www.breakit.se/artikel/22407/vi-sparade-natjattarnas-returer-sa-langt-aker-kladerna-som-du-lamnar) Hämtad 2020-11-13.

<sup>16</sup> Habit [www.habit.se/article/view/723407/digitala\\_matverktyg\\_kan\\_minska\\_ehandelsreturer](http://www.habit.se/article/view/723407/digitala_matverktyg_kan_minska_ehandelsreturer) Hämtad 2020-11-12.



Genom att skapa textilier som är utvecklade för att hålla länge, till exempel genom tidlös design och hög kvalitet eller genom att kunna lagas eller uppdateras på nya sätt, så uppstår nya affärsmöjligheter till tjänster som förlänger plaggets livslängd vilka också kan skapa ekonomisk tillväxt. Exempel på nya affärsmodeller är att hyra, dela, leasa och att återanvända hela kläder genom ökad secondhandförsäljning men också att uppgradera och att återvinna materialet i begagnad textil och textilavfall genom till exempel remake (se avsnitt 4.3.5).

F/ACT Movement är ett projekt initierat av Göteborgsregionen (GR) och Science Park Borås i syfte att främja en mer hållbar produktion och konsumtion av mode och textil genom att testa och utveckla nya affärsmodeller. F/ACT vill inspirera konsumenter till att göra mer hållbara val och att använda det som redan finns i garderoben. Dessutom stöttar projektet företag och entreprenörer som vill utveckla hållbara och cirkulära produkter och tjänster, utifrån de behov som den nya, medvetna konsumenten har och med miljönytta i fokus.<sup>17</sup>

#### 4.3.4 Återanvändning

Studier visar att ur ett miljöperspektiv är det bättre att den första ägaren till ett plagg använder plagget så länge som möjligt. Eftersom att lämna till insamling för återanvändning alternativt försäljning kommer att kräva transporter till och från inlämningsplats och/eller försäljningsplats för tidigare såväl som ny ägare (Naturvårdsverket 2020d). Men om en person inte längre vill eller kan använda plagget själv så är det ett mycket bra alternativ att lämna till återanvändning alternativt att sälja produkten vidare.

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. Vi svenskar skänker i genomsnitt 3,8 kilo textil till ideella aktörer varje år. Samtidigt köper vi i genomsnitt 0,8 kilo begagnad textil från samma organisationer, vilket är samma mängd begagnad textil som vi köpte år 2008 enligt en studie som Svensk miljö emissionsdata (SMED) genomförde 2018 (SMED 2018). Det innebär också att vi i dag samlar in mer textil än

---

<sup>17</sup> F/ACT [www.factmovement.se/](http://www.factmovement.se/) Hämtad 2020-11-12.

vad den svenska återanvändningsmarknaden efterfrågar vilket leder till att merparten av insamlat material exporteras för återanvändning i andra länder. Studier visar att miljövinsten med att återanvända textil är stor oavsett om återanvändningen sker i Sverige eller i någon annan del av världen (Norden 2016 och Norden 2016b).

I en nordisk studie från 2016 uppskattas att den årliga exporten av 75 000 ton begagnade nordiska textilier för återanvändning ger en årlig besparing av 193 000 CO<sub>2</sub> ekvivalenter av växthusgaser och 72 miljoner kubikmeter vatten genom utebliven produktion av nya produkter. Miljöpåverkan från transporter som krävdes för insamling och hantering av de begagnade textilierna var liten jämfört med besparingen från utebliven nyproduktion (Norden 2016b). I samma studie görs bedömningen att miljönyttan av att exportera de 75 000 tontextilierna troligen var stor jämfört med om det insamlade materialet hade stannat kvar i de nordiska länderna där de troligtvis hade gått till förbränning då efterfrågan på begagnade textilier är för liten i de nordiska länderna. Även i beaktande av att begagnade textilier ofta hamnar i länder som Asien, Mellanöstern och Afrika där avfallshanteringen många gånger är betydligt sämre än i de nordiska länderna överväger miljövinster som uppnås genom förlängd aktiv livslängd av redan producerade textilier och utebliven nyproduktion (Norden 2016).

Frågan man då bör ställa sig är varför efterfrågan på begagnade textilier i Sverige och övriga Norden fortsatt är relativt liten. En norsk studie (Laitala 2018) har identifierat att bl.a. följande hinder som konsumenterna kan uppleva kopplat till återanvändning:

- Många konsumenter värdesätter inte begagnade textilier i någon högre grad och upplever än mindre att någon annan kan värdesätta en textil man inte vill använda själv.
- Trendiga plagg blir snabbt daterade och omoderna.
- Det finns fortfarande en motvilja mot att använda begagnade kläder som någon annan använt.
- Att handla secondhand kan ta mer tid än att köpa nytt och många upplever att tid är en bristvara.
- Brist på valfrihet vad gäller storlek, färg och passform vid köp av begagnade kläder.

Secondhandmarknaderna är relativt outvecklade och det är därmed svårt att matcha utbud och efterfrågan. Samtidigt visar konsumentundersökningar som Naturvårdsverket har genomfört att det sker en attitydförändring mot en ökad acceptans där allt fler kan tänka sig att köpa mer secondhand. I en undersökning från 2019 uppgav 73 procent att de absolut eller kanske skulle kunna tänka sig att köpa mer secondhand, om de visste att det gör skillnad för miljön (Naturvårdsverket 2019). Denna andel har ökat sedan 2018 års mätning, då 44 procent kunde tänka sig köpa mer secondhand (Naturvårdsverket 2018). Det finns också indikationer på att det skedde ett trendbrott i slutet av 2018 vad gäller acceptans och efterfrågan på begagnade textilier i Sverige i samband med att Handelns Utredningsinstitut utsåg det återvunna plagget till årets julklapp 2018 (Andermatt Caroline 2020). Inom utredningen för producentansvar genomfördes i januari 2020 en konsumentundersökning som visade att 3 av 10 väljer secondhand om de måste välja mellan nytt och secondhand (se bilaga 5).

Den utveckling som skett inom begagnathandeln under senare år har också gjort det lättare för konsumenter att handla secondhand. Allt fler aktörer, både kommersiella och ideella, saluför begagnade trendriktiga textilier på ett smakfullt och tilltalande manér likt traditionell modehandel som exempelvis Arkivet<sup>18</sup>, Busfrö<sup>19</sup> och Emmaus Vintage<sup>20</sup>. Även bland konventionella butikskedjor ökar fokus på secondhand där exempelvis H&M köpt in sig i Sellpy<sup>21</sup>, NA-KD bygger ut sin befintliga e-handelsplattform för att integrera secondhandförsäljning med ordinarie utbud,<sup>22</sup> Zalando<sup>23</sup> satsar på secondhandbutik i Berlin, Gina Tricot samarbetar med Human Bridge<sup>24</sup> och Beyond Retro<sup>25</sup> för att nämna några.

---

<sup>18</sup> <https://arkivetsthlm.se/> Hämtad 2020-10-01.

<sup>19</sup> [www.busfro.se/](http://www.busfro.se/) Hämtad 2020-10-01.

<sup>20</sup> <https://emmausstockholm.se/butik/vintage/> Hämtad 2020-10-01.

<sup>21</sup> [www.breakit.se/artikel/22110/h-m-storsatsar-pa-sellpy-blir-majoritetsagare](http://www.breakit.se/artikel/22110/h-m-storsatsar-pa-sellpy-blir-majoritetsagare)  
Hämtad 2020-10-01.

<sup>22</sup> [www.dagenshandel.se/article/view/681691/nakd\\_investerar\\_40\\_miljoner\\_i\\_en\\_helt\\_ny\\_affar](http://www.dagenshandel.se/article/view/681691/nakd_investerar_40_miljoner_i_en_helt_ny_affar)  
Hämtad 2020-11-12.

<sup>23</sup> [www.market.se/e-handel/zalando-har-oppnat-fysisk-second-hand-butik-lara-oss-hur-det-fungerar](http://www.market.se/e-handel/zalando-har-oppnat-fysisk-second-hand-butik-lara-oss-hur-det-fungerar)  
Hämtad 2020-10-01.

<sup>24</sup> [www.ginatricot.com/se/hallbarhet/people/donationer-av-plagg](http://www.ginatricot.com/se/hallbarhet/people/donationer-av-plagg) Hämtad 2020-10-01.

<sup>25</sup> [www.elle.se/mode/gina-tricot-slapper-vintagekollektion-med-beyond-retro/4898006](http://www.elle.se/mode/gina-tricot-slapper-vintagekollektion-med-beyond-retro/4898006)  
Hämtad 2020-10-01.

### *Återanvändning via nätet*

Återanvändning via distanshandel ökar också i snabb takt. Nät-handelsaktörer som Blocket, Tradera med flera ökade försäljningen av secondhandtextilier från 1 500 till 2 000 ton mellan 2011 och 2013 (SMED 2014). En senare undersökning utförd 2019 visar att secondhandförsäljning av kläder på nätet från sex etablerade företag ökade med 32 procent mellan 2016 och 2017. Trots den relativt stora ökningen motsvarar försäljningsvolymen av begagnade textilier på nätet endast en procent av den totala nyförsäljningen (SMED 2019).

### *Återanvändning mellan privatpersoner*

Kläder och textil som privatpersoner skänker eller byter med vänner och bekanta alternativt när syskon ärver kläder av varandra liksom annan försäljning som sker på loppisar och bloppisar (en loppmarknad i bloggform) är också olika former av återanvändning. Därtill utvecklas nya former ständigt inte minst på Facebook där det finns ett antal grupper som säljer och byter kläder och textilier. Hur ofta eller vilka mängder textil som byter ägare på detta sätt är okänt. Även uppgifter om den mängd textilier som lagras i samhället exempelvis i hushållens garderober är okänd.

#### **4.3.5 Remake – ett samlingsnamn**

Remake är en relativt ny och växande affärsmodell som innebär att begagnade kläder eller textilier uppdateras genom så kallad redesign eller omarbetas till nya produkter så kallad remanufacturing.<sup>26</sup> Ytterligare en variant i detta sammanhang är refurbishment, som kan liknas vid en renovering eller ansiktslyftning där defekta varor, reklamationer eller returer lagas, fräschas upp eller återställs till ursprungligt skick för att säljas på nytt. Likt rekonditionering av bilar, för att återställa skick, funktion och utseende i syfte att ge en nybilskänsla. En uppgradering av en produkt kan också innebära att man adderar en

---

<sup>26</sup> Eftersom remake är en relativt ny affärsmodell finns inte vedertagna och allmänt fastställda definitioner för de olika momenten/affärsmodellerna och inte heller svenska översättningar. Det innebär att andra men motsvarande definitioner kan användas i andra sammanhang. Definitionerna som används i denna text utgår från definitioner som används inom forskningsprogrammet Re:textile <https://smarttextiles.se/retextile/>.

krage, ett tryck eller på annat sätt uppdaterar en befintlig textil. Vid remanufacturing utgörs råvaran av begagnad textil eller textilavfall, vilket kan komma dels från postindustriellt spill, dels från konsumentavfall alternativt en kombination av båda. Oavsett vilken variant av remake man talar om är utgångspunkten att man använder redan tillverkade material och produkter som råvara och att materialets livslängd därmed förlängs. Därmed krävs inget resurskrävande produktionsled för framställning av fiber och material, vilket är positivt ur miljö och klimatsynpunkt.

I nära samarbete med branschen har projektet Re:textile<sup>27</sup> arbetat med olika varianter av remake med ambitionen att skapa nya och ekonomiskt lönsamma produkter. Intresset från branschaktörer inom textil och modesektorn att utforska remake som affärsmodell har varit stort då potentialen i att erbjuda sina kunder möjligheten att uppgradera befintliga plagg eller att designa om eller tillverka nya produkter av svårsålda produkter är stor (Zethraeus Adrian 2020). För att skala upp remake som affärsmodell har Re:textile identifierat att det krävs:

- Att material och produkter redan från början designas för lång livslängd, i god kvalitet för att kunna lagas och omarbetas samt med möjlighet att plockas isär.
- Att information om fiber- och kemikalieinnehåll liksom eventuella behandlingar och uppdateringar som kan påverka materialets förutsättningar att användas som råvara i olika remakeprocesser överförs från alla faser genom hela värdekedjan. Det innebär att systemstöd som kan underlätta informationsöverföring behöver utvecklas.
- En effektivt och automatiserad sortering av material och produkter som gör det möjligt att använda begagnad textil och textilavfall som råvara till nya lönsamma produkter.

Även i design och produktionsledet krävs det innovationer för att lösa utmaningen att designa nya produkter av befintliga liksom att skala upp produktionen till industriell skala om råvaran exempelvis består av jeans i olika utförande, storlekar, färg och kvalitet (Re:textile 2020). Produktionsprocesserna kan annars bli arbetsintensiva, vilket är kostnadskrävande speciellt om produktionen sker i Sverige. En kostnad

---

<sup>27</sup> Re:textile <https://smarttextiles.se/retextile/> Hämtad 2020-11-12.

som konsumenten kan komma att få betala. Och i dagsläget har många konsumenter låg acceptans för att betala ett högre pris för omarbetade produkter jämfört med jungfruliga produkter (Re:textile 2020). Re:textile föreslår därför att både företag och konsumenter behöver utbildas för att öka förståelsen för remakeprodukters verkliga värde, som att produkten är mer eller mindre unik i sitt slag och att miljö och klimatpåverkan är betydligt mindre jämfört med både jungfruliga och återvunna produkter. Det är viktigt att komma ihåg att i köpögonblicket, är det pris, design och passform som avgör om konsumenten väljer en produkt eller inte. Hållbarhetsaspekter är sällan avgörande faktorer i köpögonblicket, som det ser ut i dag (Naturvårdsverket 2018).

#### 4.4 Textilavfall i hushållsavfallet

Konsumenter gör sig av med textilier för att de är utslitna, urvuxna, trasiga, omoderna eller för att de helt enkelt har tröttnat på dem eller att garderoben är full. Hur konsumenter gör sig av med textilier beror på faktorer som vanor, kunskap, ekonomi och insamlingsmöjligheter (IVL 2015). Oavsett anledning så hamnar i dagsläget en stor del av textilerna i hushållens restavfall. En analys av restavfallet som genomfördes 2015, som visar att omkring 72 000 ton eller 7,6 kilo textilavfall per person och år hamnar i restavfallet och går direkt till förbränning (SMED 2016).

I samma analysstudie gjordes bedömningen att mer än hälften (59 procent) av de textilier som återfanns i restavfallet var hela och i sådant skick att de hade kunnat återanvändas (SMED 2016). En stor andel textilavfall hamnar även på återvinningscentraler i grovavfallet eller i fraktionen för energiåtervinning, men det saknas i dag statistik över denna ström. Plockanalyser som gjorts i Stockholm på utvalda återvinningscentraler indikerar dock att det rör sig om relativt stora mängder textilavfall som lämnas på återvinningscentraler varje år (Avfall Sverige 2013).

## 4.5 Textilavfall hos verksamheter

Textilavfall som uppkommer inom olika verksamheter är relativt outforskat vad gäller skick, uppkomna mängder och vad som händer med avfallet. För att göra en uppskattning av uppkomna mängder textilavfall från olika verksamheter och för att undersöka hur stor andel av avfallet som gick till återanvändning, materialåtervinning och energiåtervinning genomförde SMED 2018 en undersökning på uppdrag av Naturvårdsverket. Resultatet visar att få verksamheter, förutom tvätterier (se avsnitt 4.5.1), kan ange vilka mängder textilavfall som uppstår inom den egna organisationen. SMED gjorde bedömningen att det textilavfall som uppstår i de flesta fall troligen går till energiåtervinning/förbränning. I de fall där de anställda själva tar hand om textilen när den tjänat ut hamnar den troligen oftast i antingen hushållsavfallets brännbara fraktion, eller möjligen i en textilinsamling på en återvinningscentral eller i en insamlingscontainer. På grund av brist på data har SMED endast kunnat göra mycket grova uppskattningar av vilka mängder textilavfall som uppkommer inom olika verksamheter (SMED 2018). Men undersökningen visar att textilavfall uppkommer inom många tjänsteföretag som restaurang, säkerhet och transportföretag liksom inom offentliga förvaltningar som kriminalvården, polisen och försvarsmakten. Det rör sig inte om några större volymer för varje enskilt företag och en grov uppskattning är att det sammantaget rör det sig om 500–600 ton textilavfall per år från dessa branscher på nationell nivå (SMED 2018).

### 4.5.1 Tvätterier

Tvätterier äger ofta textilier som leasas eller hyrs ut till kunder som hotellverksamheter eller vårdinrättningar. I undersökningen som SMED genomförde, deltog närmare 80 procent av tvätterierna i Sverige. Resultatet visade också att den genomsnittliga mängden textilavfall var cirka 70 ton per tvätteri och år, vilket innebär att den totala mängden textilavfall som uppkommer på alla tvätterier i Sverige bedöms uppgå till cirka 1 200 ton per år (SMED 2018). Textilavfallet hanterades enligt följande:

- 4 procent gick till återanvändning, vilket vanligen innebar att textil lämnades till välgörenhetsorganisationer.

- 6 procent exporterades och av dessa mängder återanvändes cirka 95 procent, och resterande gick till materialåtervinning.
- Cirka 37 procent av textilavfallet gick till olika typer av materialåtervinning i Sverige, företrädesvis trasor.
- Cirka 53 procent av textilavfallet gick till energiåtervinning/förbränning.

## 4.6 Export av textil

I samma takt som insamlingen av textil och textilavfall ökar i Sverige ökar också exporten av begagnade textilier och kläder. 2011 exporterade ideella aktörer 16 000 ton begagnade textilier och 2016 hade exporten ökat till 27 700 ton (SMED 2018).

En nordisk studie som genomfördes 2016 visar att textilier från Norden exporteras till inte mindre än 115 olika länder. 82 procent av exporten gick dock till tio länder. Av dessa tio mottagarländer låg alla utom Turkiet i EU. Att mottagarländerna ligger inom EU bör betyda att det avfall som uppstår vid sorteringen hanteras enligt avfallshierarkin och gällande regelverk för avfallshantering (Norden 2016b).

Samma studie visar att export av textil och textilavfall för återanvändning och materialåtervinning är positiv ur ett miljöperspektiv. Men den visar också att export av begagnade textilier inte är oproblemiskt. Att över 15 procent av insamlade textilier från de nordiska länderna exporteras direkt till länder utanför EU och att en stor del av det som först sorteras inom EU exporteras vidare innebär att textilier hamnar i länder utanför EU. Det innebär att även om återanvändning är miljömässigt motiverat oavsett var i världen den sker så finns det risk att textilen, efter att ha återanvänts, hamnar i en avfallshög vid väggkanten eller på deponi alternativt förbränns utan kontroll (Norden 2016b). I samma studie konstateras att det är svårt att utföra livscykelanalyser (LCA) på sistnämnda avfallshanterings-scenarier. Dock visar resultatet att den miljömässiga vinsten med att förlänga textiliers livslängd genom återanvändning är stor då begagnade textilier ersätter jungfrulig råvara och nyproducerade produkter. Så stor är miljövinsten att påverkan från bristfällig avfallshantering, transporter och sortering utgör obetydliga faktorer jämfört med återanvändningens nytta (Norden 2016b).



#### 4.6.1 Socioekonomisk påverkan i mottagarländerna

Afrikanska länder söder om Sahara importerar stora mängder begagnad textil från bland annat Europa. För flera länder utgör begagnade kläder mer än hälften av de textilier som sätts på den inhemska marknaden. Begagnade kläder är billiga och av relativt god kvalitet jämfört med många billiga massproducerade textilier.

Flera länder, bland annat i Afrika, har infört restriktioner för import av begagnade textilier. Restriktionerna inkluderar både importförbud, begränsningar och skatter, som motiveras av politiska önskemål att skydda den inhemska textilindustrin. Tyvärr verkar inte importrestriktionerna haft avsedd effekt. I stället har importen av billiga nyproducerade textilier från Asien ökat. Detta då den inhemska produktionen, som ofta är ineffektiv och omodern, haft svårt att konkurrera prismässigt med de billiga massproducerade textilierna. Det finns också exempel på att importrestriktioner på begagnade textilier på vissa håll undergrävts av olaglig import från grannländer.

Under 2000-talet har flera länder, exempelvis afrikanska länder söder om Sahara, haft en vikande inhemsk textilproduktion samtidigt som importen av både nya och begagnade textilier ökat. Den ökade importen beror på att i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet slöts nya internationella handelsavtal som tvingade många länder att ta bort lokala importrestriktioner för nya textilier. Ökad import av ny och begagnad textil har troligtvis påverkat den inhemska produktionen av textilier för både export och lokal marknad negativt i flera afrikanska länder (Norden 2016b).

I andra länder som till exempel Pakistan har däremot textilproduktionen ökat samtidigt som importen av begagnad textil ökat. Det finns källor som indikerar att så mycket som 50 procent av den inhemska textilhandeln utgörs av begagnade produkter samtidigt som 70 procent av nyproducerad textil exporteras. Den stora importen av secondhandprodukter kan möjligen påverka små och medelstora textilverksamheter med produktion riktad mot den inhemska marknaden negativt. Samtidigt är secondhandsektorn också en viktig inkomstkälla och ger arbete åt tusentals människor i den informella sektorn i många utvecklingsländer och har därför en viktig roll för att minska fattigdomen (Norden 2016b).

#### 4.6.2 Sjunkande priser på begagnad textil

På senare år har de ökade mängder insamlad begagnad textil från USA och Europa bidragit till att priserna på begagnad textil sjunkit på den globala marknaden. Detta har i sin tur bidragit till att andelen textil och textilavfall som återanvänds och materialåtervinnns ökat. Anledningen är att när de ekonomiska marginalerna är små tvingas köparna (av framför allt osorterad textil) att hitta en marknad för alla textilfraktioner för att kunna få ekonomi i verksamheten. I princip kan man säga att ekonomiska aspekter i dagsläget driver på utvecklingen mot ökad uppfyllnad av avfallshierarkin (Norden 2016b).

Det finns dock farhågor om att marknaden för begagnad textil inom kort kommer att bli mättad, speciellt om insamlingsvolymerna i Europa ökar. Det finns trots allt en begränsad efterfrågan på begagnade textilier. I dag är det i många delar av världen främst ekonomiska incitament som avgör om konsumenter väljer secondhand framför nyproducerade textilier. Och i takt med att antalet medelinkomsttagare i världen ökar, ökar efterfrågan på nyproducerade produkter. Det innebär att det i framtiden inte är rimligt att bygga upp system där vissa länder som Sverige och övriga västvärlden ska konsumera nyproducerade varor och lämna ifrån sig använda textilier när vi tröttnat på dem. Samtidigt som vi förväntar oss att andra ska återanvända dem.

#### 4.7 Sortering

Textilier som samlas in behöver sorteras. Vid insamling av textiler och textilavfall kommer det insamlade materialet att innehålla större eller mindre mängder av icke textilt avfall som skräp, burkar, blöjor etc. Val av insamlingsmetod liksom vad insamlaren kommunicerar att man samlar in dvs. ”helt och rent” eller ”helt och rent såväl som trasigt och uttjänt” kommer att påverka mängden ”skräp” i textilavfallet (Ekström M Karin 2014 och Pihl Kaj 2020). Insamling över disk leder till innehåll av mindre mängd skräp och insamling i containers gör att en större mängd kan förekomma. Oavsett val av insamlingsmetod och vad insamlaren kommunicerar kommer det insamlade materialet att behöva sorteras av professionella sorterare, där skräp och icke-textilier sorteras bort i en så kallad grovsortering (Norden 2015b). Därefter behöver det insamlade materialet sorteras för att kunna återanvändas eller materialåtervinnas.

Manuell sortering av insamlade textilier sker endast i mindre skala i Sverige (se avsnitt 6.4.3) utan utförs framför allt i Öst- och Central-europa vid storskaliga sorteringsanläggningar. Att sortera textilier för framför allt återanvändning görs i dag manuellt och är arbetsintensivt eftersom sortering på mode, trend och efterfrågan kräver professionell kunskap och lång erfarenhet. Olika marknader efterfrågar olika produkter, material och design och det krävs fingertoppskänsla för att sortera textilier och textilrelaterade produkter på upp till 350 olika fraktioner<sup>28</sup> för att tillfredsställa den globala marknaden.

Att sortera textilavfall för remake och fiberåtervinning ställer helt andra krav än att sortera för återanvändning. Textilier är inte ett homogent material utan består av en rad olika fibrer, från cellulosa till plast, som dessutom är olika inbördes och därtill många gånger uppblandade i ett och samma material. Generellt är specifik sortering nyckeln till all högkvalitativ återvinning (se bilaga 6). Det innebär att sortering behöver göras på polymernivå för att kunna bidra till effektiv och säker fiberåtervinning. Sortering på polymernivå kan inte ske manuellt utan kräver automatiserad sortering för att uppnå efterfrågad precision, vilket i dag sker på SIPTex i Malmö (se avsnitt 4.8.5) och på Wargön Innovation (se avsnitt 7.2.6). Men även om automatiserad sortering är en förutsättning för att snabbt och effektivt sortera textilavfall på fibernivå för fiberåtervinning kommer manuell sortering också krävas för att sortera på textilier på trend och modegrad som är lämpade för återanvändning. Det innebär att i ett framtida cirkulärt system är sorteringsledet avgörande för att det insamlade materialet hanteras resurseffektivt och miljömässigt hållbart. Ur ett miljöperspektiv och enligt avfallshierarkin är alltid återanvändning att föredra framför materialåtervinning (Norden 2016 och Mistra 2019).

## 4.8 Textilåtervinning

I dag är andelen textilier som materialåtervinns i Sverige mindre än en procent och vid den återvinning som förekommer blir textilavfallet främst till trasor. Textilavfall lämpat för mekanisk återvinning exporteras främst till Asien, men även i Europa finns anläggningar som återvinner textilavfall mekaniskt till trasor, isoleringsmaterial eller till stoppning i bilar alternativt används i olika kompositmaterial

---

<sup>28</sup> Boer sortering [www.boergroup.eu/sort?lang=en](http://www.boergroup.eu/sort?lang=en) Hämtad 2020-11-12.

(Naturvårdsverket 2015b). I Asien finns redan i dag storskalig mekanisk- och kemisk återvinning av olika fibrer (Textile Exchange 2020). Den kemiska återvinningen är störst på fibrer av polyester tillverkade av PET-flaskor. I Europa sker kemisk återvinning främst i pilotprojekt och mindre skala, men utvecklas i snabb takt bland annat i Sverige där företagen Renewcell och Södra (se avsnitt 4.8.5) ligger i framkant. Globalt är återvinningsnivån för textilier där använd fiber blir till ny fiber genom så kallad fiber-till-fiber-återvinning fortsatt låg och ligger på runt 2–3 procent globalt (Mistra 2019c).

#### 4.8.1 Informationsöverföring

Spårbarhet är avgörande för att göra det möjligt att skapa hållbara, resurseffektiva och giftfria kretslopp där textilier recirkuleras och behandlas som en attraktiv råvara. Producenter som vill producera nya produkter av återvunnen råvara måste kunna försäkra sig om att den återvunna fibern är giftfri och säker att använda. Detsamma gäller aktörer som tillverkar produkter av begagnat textilt material så kallade remakeprodukter (se avsnitt 4.3.5). Alla nya produkter som sätts på marknaden omfattas av gällande produktlagstiftning, vilket innebär att det är nödvändigt att kunna redovisa vilka ämnen produkten innehåller. I dag är detta inte möjligt då informationen inte följer med råvaran, om råvaran är begagnade textilier. Avsaknaden av storskalig överföring av information mellan de olika leden i den textila värdekedjan från produktion och konsumtion till avfallshanteringen skapar också problem i sorteringsledet. För att en effektiv sortering ska vara möjlig krävs tillförlitlig information om materialet och inte bara om innehåll av fiber och kemiska ämnen utan också information om behandlingar som kan påverka återvinningsprocesserna (se bilaga 6).

Tekniska märkningslösningar för överföring av information mellan de olika leden av värdekedjan finns redan i dag tillgängliga på marknaden, om än i mindre skala. Samtidigt pågår flera forsknings- och utvecklingsprojekt inom området där de tekniska lösningarna varierar liksom utformningen av informationsbärarna. Bland många kan nämnas det svenska projektet Tex.IT<sup>29</sup> som fokuserar på informationssystem baserat på RFID för den textila värdekedjan.

---

<sup>29</sup> Tex.IT [www.ri.se/en/what-we-do/projects/rfid-information-system-for-future-textiles](http://www.ri.se/en/what-we-do/projects/rfid-information-system-for-future-textiles)  
Hämtad 2020-11-20.

Svenska Institutet för standarder (SIS) arbetar för att utveckla en internationell standard för märkning av textil inklusive en gemensam terminologi (se avsnitt 7.2.7). Gemensamma riktlinjer globalt vad gäller struktur och informationsinnehåll kommer att vara avgörande för hur transparenta och trovärdiga framtida informationsbärare kommer att vara. Utvecklingen går snabbt framåt men än så länge rör det sig om mindre pilotprojekt och småskaliga initiativ.

#### 4.8.2 Återvinningsmetoder

Det finns olika återvinningsprocesser för uttjänta textilier, vilka förenklat kan delas in i tre kategorier; mekaniska, termiska och kemiska processer. Det är viktigt att komma ihåg att slutprodukten efter genomgången återvinning varierar beroende på material och återvinningsprocess. För mer detaljerade beskrivningar av återvinningsprocesserna se bilaga 6.

#### 4.8.3 Textilåtervinning i dag

Av det textilavfall som exporteras från Sverige används 20 procent som råvara i nya produkter som kompositmaterial, isolering och stoppning i till exempel bilstolar (Mistra 2019c). Det innebär att textilavfallet ersätter annan råvara vilket är bra ur miljösynpunkt, även om det för framtiden bör eftersträvas att begagnad textil i högre grad används som material i nya produkter (se avsnitt 4.3.2) alternativt återvinns till ny fiber i en mer högvärdig så kallad fiber-till-fiberåtervinning. För att detta ska kunna ske behöver en rad utmaningar lösas.

En utmaning är det låga priset på jungfrulig råvara, som bidragit till att incitamenten för att samla in och utveckla nya återvinnings-tekniker länge varit otillräckliga. Likaså har volymerna av textilmaterial möjliga att återvinna varit för små för att det ska bli ekonomiskt lönsamt att bygga upp en infrastruktur för textilhantering. Men i EU:s nya avfallsdirektiv finns beslut att till 1 januari 2025 ska alla medlemsstater samla in textil separat från annat avfall. Det innebär att stora volymer textil kommer att samlas in och behöva hanteras, vilket skapar nya möjligheter för storskalig industri att utvecklas.

Andra utmaningar kopplade till återvinning är att många textila material består av olika sorters fibrer, vilket innebär att materialen

först behöver separeras, vilket i sig är komplicerat, och därefter krävs olika sorters återvinningsprocesser för de olika materialen. I Sverige har tekniker utvecklats under det senaste året som kan separera bomull och polyesterfibrer (se avsnitt 4.8.5). Därutöver finns det kvalitetsaspekter att ta hänsyn till som att fibrer slits vid användning och tvätt samt vid återvinning, vilket resulterar i att fibrer blir svagare och kortare med tiden och att antalet gånger en fiber kan återvinnas är begränsad (Naturvårdsverket 2015c). En annan förutsättning för att en storskalig materialåtervinning ska kunna utvecklas är att textilavfall kan sorteras på fibernivå. Textilier är inget homogent material utan består av en mängd olika fibrer, blandningar och färger, vilket innebär att återvinningsprocesserna behöver anpassas till varje specifik fiber (se avsnitt 4.7 och 4.8.5).

#### **4.8.4 Textilåtervinning kan inte lösa alla problem i den textila värdekedjan**

Det är viktigt att understryka att återvinning av textilfibrer aldrig som ensam åtgärd kan göra textilindustrin hållbar (Mistra 2019c). Detta då fibrerna endast påverkar en liten del av en textils totala miljö och klimatpåverkan (16 procent) och oavsett om återvunnen eller jungfrulig fiber så kommer fibrer att behöva spinnas, vävas, stickas och färgas samt efterbehandlas innan det blir en färdig produkt. Dessutom krävs resurser i form av energi, kemikalier och vatten för att genomföra själva återvinningsprocessen från material till ny fiber, vilket i sig påverkar miljö och klimat negativt. Det innebär att återvunnen fiber minskar en produkts totala klimatpåverkan med mellan 5 och 10 procent jämfört med att använda jungfrulig fiber (Naturvårdsverket 2015b).

I rapporten *Textilåtervinning – tekniska möjligheter och hinder* anges att klimatpåverkan minskar utsläppen med mellan 0,5–3 kilo CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per kilo vid fiberåtervinnig jämfört med energiåtervinning. Detta är en förhållandevis liten vinst sett till att hela produktionen av en textil produkt orsakar utsläpp på mellan 10 och 40 kilo CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per kilo produkt. Så även om det är tekniskt möjligt att återvinna ett material betyder det inte alltid att återvinning är det mest hållbara alternativet. Livscykelanalyser visar att det är stora skillnader i hur stor miljöbesparingen blir vid återvinning

av olika fibrer liksom mellan olika återvinningstekniker (Naturvårdsverket 2015b).

I en cirkulär ekonomi innebär det att för att återvinning av textila material ska bidra till att minska miljö och klimatpåverkan av vår textilkonsumtion krävs ökad resurseffektivisering i alla led från insamling, sortering och återvinning inklusive teknisk utveckling (Mistra 2019c).

Nya innovativa återvinningsmetoder är en förutsättning för optimal hantering av textil liksom ökad spårbarhet av problematiska ämnen och inte minst en ökad efterfrågan på återvunnet material. Det senare kräver också att det utvecklas standarder och certifiering för att säkerställa det återvunna materialets kvalitet och innehåll av olika ämnen (Mistra 2019c).

#### 4.8.5 Textilåtervinning i Sverige

I Sverige skalas just nu flera forsknings och pilotprojekt upp till mer storskalig industri. Det har redan nämnts att en viktig förutsättning för att återvinning av textilavfall ska kunna ske är att materialet sorteras på fibernivå (se avsnitt 4.7). I november 2020 startar avfallsbolaget Sysav<sup>30</sup> i samarbete med det Vinnovafinansierade forskningsprojektet *Svensk innovationsplattform för textilsortering (SIPTex)*<sup>31</sup>, världens första storskaliga och automatiserade sorteringsanläggning för textilavfall i Malmö. När anläggningen är i full drift kommer den att ha kapacitet att sortera 24 000 ton textilavfall per år. Anläggningen använder sig av nära-infraröd och visuell spektroskopi och kan sortera blandat textilavfall på fibernivå liksom på färg. Vinnovaprojekt SIPTex startade 2016 i syfte att öka materialåtervinningen av textil och bidra till att nå hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Sedan 2017 driver Renewcell en av de första kemiska återvinningsanläggningarna i Europa för textil. Råvaran består av begagnade cellulostatextilier (främst bomull) som kemiskt löses upp till biomassa och resulterar i ett cellulosaгранulat med namnet Circulose. Granu-

<sup>30</sup> SIPTex [www.sysav.se/en/siptex/](http://www.sysav.se/en/siptex/) Hämtad 2020-11-13.

<sup>31</sup> Svensk Innovationsplattform för Textilsortering är ett steg 3-projekt inom programmet Utmaningsdriven innovation. Det leds av IVL Svenska Miljöinstitutet och genomförs tillsammans med ett brett konsortium bestående av forskningsinstitut, myndigheter och aktörer från olika delar av värdekedjan för textil; Boer Group, ECO TLC, Gina Tricot, H&M, Human Bridge, ICA, IKEA, IVL Svenska Miljöinstitutet, KappAhl, KEMI, Kretslopp och Vatten, Malmö Stad, Myrorna, Naturvårdsverket, Re:newcell, Röda Korset, Stadium, Stockholm Vatten och Avfall, Sysav, Volvo och VTT.

latet kan användas som råvara till fibrer som viskos och lyocell. Renewcells nuvarande anläggning i Kristinehamn har en kapacitet på 7 000 ton.<sup>32</sup> Nu pågår planering för ytterligare en anläggning vid SCA Ortvikens pappersbruk i Sundsvall. Etablering beräknas att ske i början av 2021 och produktionsstart är planerad till 2022. Målsättningen är att i den nya anläggningen producera 60 000 ton granulär per år.<sup>33</sup> I våras lanserade H&M<sup>34</sup> det första plagget – en klänning – som till 50 procent består av granulär från Renewcell. Under innevarande höst har Renewcell tecknat ett femårigt avtal med kinesiska Tangshan Sanyou, en av världens största producenter av viskosfibrer, där Renewcell ska leverera 175 000 ton Cirqulose.<sup>35</sup>

Att separera fibrer i blandmaterial har länge varit en tuff utmaning, men 2017 lyckades ett forskningsteam i Sverige att separera bomull- och polyesterfibrer från uttjänta lakan i blandmaterialet polycotton (bomull och polyester). Av bomullsfraktionen framställdes sedan viskosfilament och polyesterfraktionen kunde återvinnas till nya polyesterfibrer (Mistra 2017b). Nu använder Södra Cell separeringstekniken, kallad OnceMore, storskaligt vid Södras bruk i Mörrum. Efter att ha separerat bomulls och polyesterfibrerna, tillsetts utvunna bomullsfibrer till Södras ordinarie framställning av cellulosamassa lämpad för nya textilier. Produktionen har initialt varit på en låg nivå om cirka 30 ton per år, men målet är nu att öka kapaciteten och tillsätta 25 000 ton begagnad textilfiber till företagets massaproduktion redan 2024.<sup>36</sup> I början av november meddelade Södra att det finns många företag som är intresserade av att tillverka produkter baserade på OnceMore, som sedan i juli 2020 är certifierade enligt Recycled Claim Standard (RCS).<sup>37</sup> Södra uppger i pressmeddelande den 4 november 2020 att det nu planeras för att investera i anläggningen för att kunna skala upp produktionen ytterligare. Samtidigt uppger Södra att mängden återvunnen textil som

---

<sup>32</sup> Renewcell <https://renewcell.com/> Hämtad 2020-11-12.

<sup>33</sup> [www.renewcell.com/en/renewcell-and-sca-sign-lease-agreement-for-large-scale-textile-recycling-in-sundsvall/](https://www.renewcell.com/en/renewcell-and-sca-sign-lease-agreement-for-large-scale-textile-recycling-in-sundsvall/), Hämtad 2020-11-12.

<sup>34</sup> <https://digital.di.se/artikel/milstolpe-for-hms-svenska-framtidstyg-borjar-saljas-i-butik> Hämtad 2020-10-01.

<sup>35</sup> [www.renewcell.com/en/renewcell-and-tangshan-sanyou-sign-landmark-deal-to-produce-circulose-textile-to-textile-recycled-fibers/](https://www.renewcell.com/en/renewcell-and-tangshan-sanyou-sign-landmark-deal-to-produce-circulose-textile-to-textile-recycled-fibers/) Hämtad 2020-11-14.

<sup>36</sup> [www.prnewswire.com/in/news-releases/sodra-s-breakthrough-will-enable-large-scale-textile-recycling-850423884.html](https://www.prnewswire.com/in/news-releases/sodra-s-breakthrough-will-enable-large-scale-textile-recycling-850423884.html) Hämtad 2020-11-12.

<sup>37</sup> [www.sodra.com/sv/se/om-sodra/pressrum/pressmeddelanden/sodra-kan-nu-producera-oncemoretm-massa-certifierad-enligt-rcs/](https://www.sodra.com/sv/se/om-sodra/pressrum/pressmeddelanden/sodra-kan-nu-producera-oncemoretm-massa-certifierad-enligt-rcs/) Hämtad: 2020-11-04.



blandas in i dag uppgår till 20 procent av den totala cellulosamassan men målsättningen är att hälften av massan ska vara baserad på begagnad textil.<sup>38</sup>

## 4.9 Transporter

### 4.9.1 Transporter i produktionsledet

Flöden av textil och textilavfall är globala (se avsnitt 4.1). Textilier transporteras ofta långa sträckor från framställning av råvara, garn och material till färdig produkt som saluförs i Sverige (se avsnitt 4.1). Trots detta står transporter i produktionsledet för endast 1 procent av den totala klimatpåverkan i textilproduktens livscykel. Detta beror till stor del på att textilier transporteras i stora mängder och utslaget per färdig produkt blir den totala miljöpåverkan relativt sett liten (se figur 4.2).

### 4.9.2 Transport i konsumtionsledet

Konsumentens transport till och från butiken står för 11 procent av en textils totala klimatpåverkan, att jämföra med andra aktiviteter i användningsfasen som tvätt, tork och strykning som står för ungefär 3 procent av klimatutsläppen (se figur 4.2). Att transporten till och från butiken har så stor klimatpåverkan beror på att den ofta sker med bil som drivs av fossila bränslen.

### 4.9.3 Transport av insamlat textilavfall

En viktig fråga att ta ställning till är om det är miljömässigt försvarbart att samla in och transportera textilavfall för återanvändning och materialåtervinning. I White-paper on textile-recycling (2019) har forskarna beräknat klimatpåverkan utifrån en rad möjliga insamlings-scenarier av textil (Mistra 2019c).

Att konsumenter kör i egen bil till insamlingsplats för att lämna textilavfall innebär en stor klimatpåverkan, beroende på att de flesta

---

<sup>38</sup> [www.sodra.com/sv/se/om-sodra/pressrum/pressmeddelanden/oncemoreuppnar-ny-milstolpe-20-procent-atervunnet-innehall/](http://www.sodra.com/sv/se/om-sodra/pressrum/pressmeddelanden/oncemoreuppnar-ny-milstolpe-20-procent-atervunnet-innehall/) Hämtad: 2020-11-04.

personbilar drivs av fossila energislag och sammantaget blir utsläppsnivåerna stora per kilo textil.

Om däremot insamlingen sker på en plats där konsumenter ändå skulle befinna sig i andra ärenden, vilket innebär att transporten fördelas på en rad olika aktiviteter, är bedömningen att klimatpåverkan är försvarbar. Denna insamling kan liknas vid den som i dag sker med insamling av PET-flaskor och aluminiumburkar i anslutning till köpcentrum och livsmedelsbutiker.

Att en lastbil åker runt och samlar in textilier från olika insamlingsplatser är inte heller ett större problem ur klimatsynpunkt anser forskarna. Även här slås växthusgasutsläppen som transporten genererar ut på en stor mängd insamlad textil. Här kan dock påpekas att flera parallella transportsystem i producentansvaren självklart kan vinna både ekonomiskt och miljömässigt på att samordna sina transporter.

Minst klimatpåverkan sker då textilinsamlingen kombineras med ordinarie insamling av annat hushållsavfall, eller andra aktiviteter som ändå görs i hushållet, eftersom ingen extra transport behöver ske. Dock kan detta alternativ få andra negativa effekter som bör beaktas, som att textilierna kan kontamineras av annat hushållsavfall och att textilierna riskerar lång förvaring i kyla och fukt.

Ett exempel på textilinsamling i kombination med annat hushållsavfall sker redan i dag i Eskilstuna, där samlas textilavfall in från villaområden runt staden. Villaägarna lägger textil och textilavfall i rosa påsar som sedan läggs i ordinarie soptunna tillsammans med andra färgglada påsar avsedda för hushållsavfall, där varje färg indikerar olika sorters avfall som glas, plast, papper, matavfall etc. Soptunnans innehåll hämtas av kommunens ordinarie avfallsinsamlare och körs till sorteringsanläggningen för avfall. Sortering sker genom optisk färgavläsning av de olikfärgade soppåsarna. Enligt Eskilstuna Strängnäs Energi och miljö är insamlingen en succé och samlar in i genomsnitt 3,5 kilo textilier per person och år. Det innebär att material som annars skulle ha hamnat i påsen för övrigt hushållsavfall och gått till förbränning, nu i stället kommit till användning. Nu planeras även för att de som bor i lägenhet ska ha tillgång till ett liknande insamlingsystem för textilier.<sup>39</sup> Eskilstuna Energi och Miljö har affärs- och kundrelationer med europeiska sorteringsindustrier som kan hantera stora volymer för såväl återanvändning som återvinning.

---

<sup>39</sup> Insamling i rosa påse [www.eem.se/privat/atervinning/sortera/insamling-rosa-pasen/](http://www.eem.se/privat/atervinning/sortera/insamling-rosa-pasen/)  
Hämtad 2020-11-13.

## 5 Textilmarknaden i Sverige

### 5.1 Nettoinflöde av textilier

Det totala nettoinflödet av nya textilier år 2019 uppgick till omkring 141 100 ton textilier vilket motsvarar 13,7 kilo per person i Sverige. Det innebär att inflödet av textilier som sätts på den svenska marknaden ökat med nästan 30 procent mellan åren 2000 och 2019. Detta motsvarar en konsumtionsökning på 3 kilo utslaget per person. Med textil avses kläder och hemtextil inklusive arbetskläder och verksamhetstextil som relaterar till tulltaxe- och statistiknomenklaturen dvs. KN-nummer i kapitel 61, kapitel 62 och delar av kapitel 63.<sup>1</sup> I statistiken ingår inte Sveriges inhemska produktion (se avsnitt 5.2) eller privatpersoners distanshandel från länder inom EU (se avsnitt 5.6).

Andelen kläder utgjorde 9,9 kilo av nettoinflödet av textilier år 2019 varav kvinnor/flickors kläder utgjorde 3,6 kilo. Det innebär att inflödet av kläder för kvinnor/flickor ökat med 0,9 kilo per person sedan 2000.

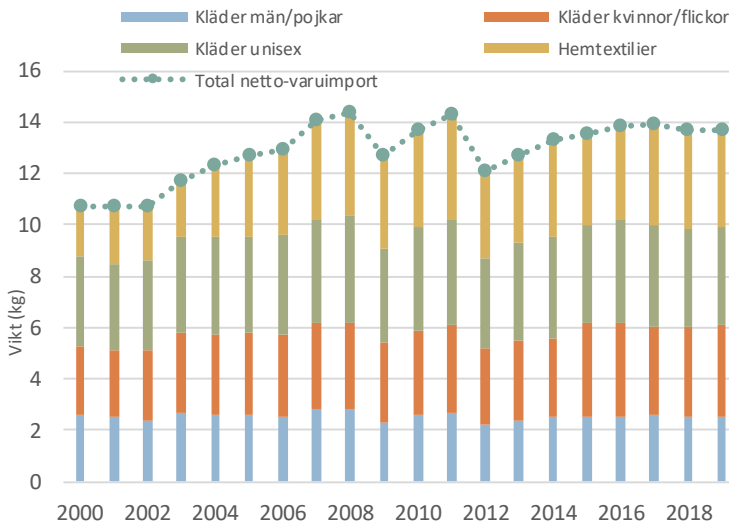
För kläder som klassas som unisex har nettoinflödet ökat från 3,5 till 3,8 kilo per person. Samtidigt som andelen av kläder för män/pojkar legat relativt konstant runt 2,6 kilo per person och år.

Andelen hemtextilier som sätts på den svenska marknaden har dubblerats från 1,9 till 3,8 kilo per person mellan åren 2000 och 2019. Det innebär att hemtextilernas andel av det totala textilnettoinflödet har ökat från 18 procent till 28 procent.

---

<sup>1</sup> SCB. Statistikdatabas, Produkt: Industrins varuproduktion (IVP) Fil: Detaljerade uppgifter KN8 och 9-siffersnivå, 1996–2017. [www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_HA\\_\\_HA0201\\_\\_HA0201B/ImpExpKNTotAr/?rxid=d661d68a-de59-4f41-b81d-ddabdd38e131](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__HA__HA0201__HA0201B/ImpExpKNTotAr/?rxid=d661d68a-de59-4f41-b81d-ddabdd38e131) Produkt: Industrins varuproduktion (IVP) Fil: Detaljerade uppgifter KN8 och 9-siffersnivå, 1996–2017.

**Figur 5.1 Svensk textilkonsumtion uttryckt som kilo per person och år<sup>2</sup>**  
Fördelat på kläder för män/pojkar, kläder för kvinnor/flickor, kläder för unisex, hemtextilier samt total netto-varuimport 2000–2019



Netto-varuimport (import minus export) av nya textilier per person.

Källa: Naturvårdsverket.

## 5.2 Textiltillverkning

Den totala inhemska produktionen av textil i Sverige uppgick 2016 till cirka 4 765 ton ( $\pm 5$  procent) vilket motsvarar 0,48 kilo per person och år och utgjorde 3,4 procent av det totala nettoinflödet av textil på den svenska marknaden. Den inhemska produktionen är inte inkluderad i data över nettoinflödet av textilier enligt avsnitt 5.1.

År 2019 omsatte textiltillverkningen i Sverige 12,6 miljarder kronor (TEKO 2020). Antalet anläggningar i Sverige där den inhemska produktionen sker uppgår till drygt 500 stycken (se bilaga 3).

<sup>2</sup> I statistiken ingår inte Sveriges inhemska produktion eller privatpersoners distanshandel från länder inom EU.

## 5.3 Modebranschen

### 5.3.1 Omsättning

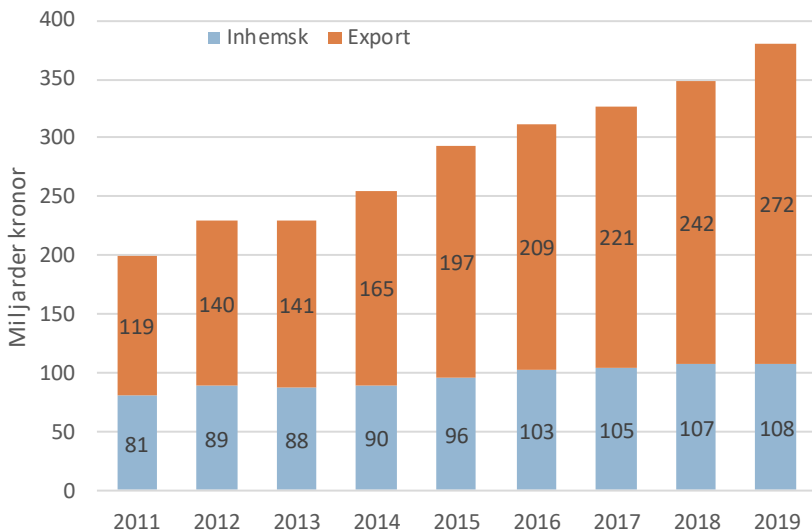
Den svenska modebranschens omsatte 380 miljarder kronor år 2019, varav försäljningen på den svenska marknaden stod för 108 miljarder kronor och exporten för 272 miljarder kronor. Totalt sett ökade omsättningen med 8,9 procent jämfört med året innan (TEKO 2020). Uppgifterna kommer från rapporten *Modebranschen i Sverige – statistik och analys 2019*<sup>3</sup>, som är den sjunde uppdaterade upplagan i en rapportserie som följt modebranschens utveckling under de senaste nio åren. Under denna tid har den svenska modebranschens omsättning ökat med drygt 89 procent varav exportmarknaden står för en fördubbling (TEKO 2020). Att exportmarknaden är större än den inhemska marknaden beror i stor utsträckning på en aktör, nämligen H&M, som ensamt står för över 61 procent av den svenska modebranschens omsättning. Under 2019 omsatte H&M nästan 233 miljarder kronor, varav exporten stod för över 96 procent (TEKO 2020). Modebranschens export på 272 miljarder kronor utgjorde mer än 11 procent av Sveriges totala export 2019. Pandemin har påverkat branschen kraftigt år 2020.

---

<sup>3</sup> Rapporten har tagits fram i samarbete mellan ett flertal organisationer inom den svenska modebranschen och baseras på en metod som utvecklats av grundarna till rapportens förläggare; Volante Research och som finansieras av TEKO, Svensk Handel, Borås Stad, Swedish Fashion Council och Trade Partners Sweden. Under de inledande åren finansierades rapporten av Vinnova och Tillväxtverket.

**Figur 5.2 Modebranschens totala omsättning i miljarder kronor**

Fördelat på export och inhemsk marknad 2011–2019



Källa: TEK0 2020.

Om man räknar bort H&M uppgick den inhemska marknaden till totalt 99 miljarder kronor och exporten till 48 miljarder kronor under år 2019. Ytterligare sex stora butikskedjor på den inhemska marknaden<sup>4</sup> omsätter över en miljard kronor vardera och omsätter tillsammans 25 miljarder kronor varav exporten utgjorde 13 miljarder kronor (se tabell 5.1). Modebranschen i övrigt består av små och medelstora företag.

**Tabell 5.1 Modebranschens totala omsättning i miljarder kronor**

Fördelat på export och inhemsk marknad 2019

	Omsättning (milj. kr)			Andel (procent)	
	Inhemsk	Export	Total	Inhemsk	Export
Hela marknaden	108	272	380	29	71
Exklusive H&M	99	48	147	67	33
Exklusive stora kedjor	87	35	122	71	29

Källa: TEK0 2020.

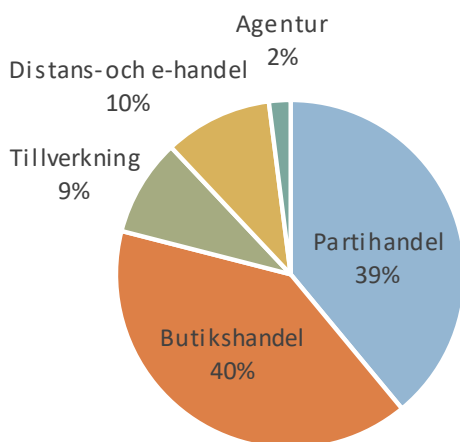
<sup>4</sup> Till gruppen "sex stora butikskedjor" räknas följande företag: Lindex, KappAhl, MQ, Dressman, RNB Retail and Brands och Zara.

### 5.3.2 Modebranschens sektorer

I Volantes rapporter definieras modebranschen som *aktörer som är verksamma inom tillverkning av, och med handel med kläder, skor, textilier, väskor och accessoarer* (Volante Research 2015).

I figur 5.3 framgår omsättningen sorterat på de olika branschsektorer som ingår i definitionen modebranschen.<sup>5</sup> Butikshandel och parti och grosshandeln utgör de största sektorerna och står för 40,0 procent (56,2 miljarder kronor) respektive 39,5 procent (55,5 miljarder kronor) av den totala omsättningen. Därefter kommer tillverkning med 8,9 procent (12,6 miljarder kronor), distans- och e-handel med 9,6 procent (13,6 miljarder kronor) och agenturhandel med 1,9 procent (2,7 miljarder kronor) av marknaden.

Figur 5.3 Total omsättning utbrutet på sektorer (exklusive H&M)



Källa: TEKO 2020.

### 5.3.3 Antal anställda i modebranschen

Modeindustrin i Sverige är stor och antalet anställda motsvarade över 62 000 heltidstjänster år 2019, varav butikshandeln sysselsatte närmare 59 procent. Antalet anställda ökade samma år med 2,3 procent och då främst inom distans-, parti- och e-handeln. Det innebär att modebranschen 2019 sysselsatte lika många personer som trävaru-

<sup>5</sup> H&Ms marknadsandelar ingår inte.

och pappersindustrin och att den är ungefär 25 procent större än livsmedelsindustrin i Sverige (TEKO 2020).

De flesta företag i modebranschen är mycket små. 89 procent av företagen inom modebranschen har färre än 10 personer anställda. Små företag med mellan 10–49 anställda utgör 9 procent, medelstora företag med 50–249 anställda utgör 1,6 procent av alla företag och 0,3 procent av alla företag i modebranschen har 250 personer eller fler anställda. Dessa 0,3 procent står för nästan 71 procent av den totala omsättningen (se avsnitt 12.5.1).

### 5.3.4 Strukturomvandling i modebranschen

I en ny rapport från HUI Research och Handelsrådet (HUI Research och Handelsrådet 2020) beskrivs att det på grund av digitaliseringen nu sker en strukturomvandling inom den svenska modehandeln. Det är främst inom butikskedjorna som det sker en snabb minskningen och under tidsperioden 2017–2019 minskade antalet butiker med 386 stycken, vilket motsvarar 19 procent av butiksbeståndet 2017. Dessutom har tio av de 30 modekedjor med flest butiker 2017 genomgått en rekonstruktion eller konkurs någon gång under perioden 2017–2020.

Under 2020 har dessutom pandemin påskyndat strukturomvandlingen då färre kunder valt att besöka fysiska butiker, vilket bidragit till att de aktörer som redan hade det tufft sedan tidigare fått det ännu tuffare och många har tvingats att ge upp. Fram till augusti har flera stora konkurser skett i branschen och det kommer sannolikt fler menar HUI och Handelsrådet i sin rapport (HUI Research och Handelsrådet 2020).

Samtidigt har e-handeln gynnats av det nya läget. För i samma takt som konsumenterna undviker fysiska butiker har e-handeln ökat och dessutom lockat äldre konsumenter som tidigare utgjort en relativt liten andel av e-handelskunderna. H&M har exempelvis ökat sin e-handelsförsäljning med 48 procent globalt under första kvartalet 2020 och Lindex e-handel ökade under samma period med 37 procent (HUI Research och Handelsrådet 2020).

Handelsanställdas förbund pekar i rapporten *Handels miljö- och klimatpolitiska program* (Handels 2020) på viktiga branschförändringar såsom att i högre grad bygga lönsamhet på cirkulära affärsmodeller,



öka utbudet av secondhandförsäljning, öka utbudet av lagnings- och reparationstjänster och utveckla strategier för att bygga lönsamhet kring dessa verksamheter. I rapporten lyfts även förslag kring såväl politiska förändringar som branschförändringar för att bidra till strukturomvandling.

## 5.4 Uthyrare

Industriella tvätt- och textilserviceverksamheter är bland de största aktörerna inom uthyrning. De hyr ut lakan, handdukar och arbetskläder med mera till såväl hotell och restaurangverksamheter som till vårdinrättningar som sjukhus, hemtjänst, barn och äldreomsorg med flera. Därutöver sker uthyrning också till aktörer inom väg- och byggbranschen, vilka ofta efterfrågar kläder med specialfunktioner och detaljer (reflexer, dragkedjor etc.). I dag finns över 244 registrerade industriella tvätt- och textilserviceverksamheter där de flesta uppskattas hyra ut textilier till privata och offentliga verksamheter (se bilaga 3).

Utöver tvätt- och textilservicebranschen finns andra företag som hyr ut textilier till verksamheter exempelvis inom mäss och eventbranschen. Men här finns ingen statistik över antalet verksamheter.

Uthyrning av textilier till företag är en större marknad än den till privatpersoner. Men samtidigt visar en studie genomförd inom forskningsprojektet Mistra Future Fashion (2018) att över 19 procent av svenska konsumenter uppger att de hyrt textilier. Dessutom menar 29 procent att de har intentionen att hyra textil i framtiden (Mistra 2018). För att uppskatta mängden textil som används och förmedlas via uthyrning till privata konsumenter i Sverige genomförde Svensk Miljö Emissions Data (SMED) på uppdrag av Naturvårdsverket (2019) en förstudie i syfte att identifiera en möjlig metod. Förstudien genomfördes som en del av flera i ett uppdrag att undersöka alternativa konsumtions sätt som kan bidra till en mer hållbar textilkonsumtion genom att öka klädernas aktiva livslängd och antal användningar. Resultatet visade att vissa uthyrningsmodeller har funnits länge exempelvis uthyrning av fest- och maskeradkläder<sup>6</sup>. Men under senare år har även nya alternativa affärsmodeller introducerats

---

<sup>6</sup> <http://draktuthyrning.se/> Hämtad: 2020-11-05.

vilka ger möjligheter att prenumerera på kläder månadsvis<sup>7</sup> eller att hyra vid speciella tillfällen som exempelvis skidkläder till sportlovsveckan antingen via ett specifikt varumärke<sup>8</sup> eller av uthyrare på skidort<sup>9</sup>. För barn som växer snabbt finns numera möjligheter att hyra klädpaket anpassat efter storlek.<sup>10</sup> Dessutom finns en ny marknad där konsumenter hyr ut textilier till andra konsumenter, exempelvis via webbaserad förmedlingstjänst.<sup>11</sup> SMED konstaterar i förstudien att marknaden för uthyrningar av textilier verkar förändras snabbt, företag startar och företag försvinner. Exakt antal verksamheter som hyr ut textilier för personligt bruk är okänt och det går inte heller att säga något om omfattningen av denna uthyrning, i dagsläget.

## 5.5 Secondhandaktörer

Secondhandaktörer är ett vitt begrepp som omfattar en rad olika företagsformer och aktörer. Det kan vara ideella organisationer, vinstdrivande secondhandbutiker, digitala marknadsplatser eller aktörer som arrangerar klädbytdagar och loppisar (se avsnitt 4.3.4). Dessutom säljer även vissa varumärkesbutiker secondhandkläder av eget varumärke.

### 5.5.1 Privata secondhandaktörer

Privata kommersiella secondhandaktörer tar emot begagnade textilier som säljs vidare till konsumenter. Oftast sker denna försäljning på uppdrag av en privatperson, som överlåter sin begagnade textilprodukt till en försäljare som saluför produkten genom så kallad kommissionsförsäljning. Intakten för produkten delas mellan försäljare och ägare enligt en på förhand överenskommen fördelning. Secondhandförsäljningen kan ske i butik eller online via marknadsplatser och i appar.

I takt med att efterfrågan på secondhandtextilier har ökat har utbudet av försäljningsplatser ökat under senare år. Framför allt är det

---

<sup>7</sup> <https://sabinaandfriends.se/> Hämtad: 2020-11-05.

<sup>8</sup> <https://houdinisportswear.com/sv-se/explore/houdini-rental> Hämtad:2020-11-05.

<sup>9</sup> [www.rentaplagg.se/](http://www.rentaplagg.se/) Hämtad:2020-11-05.

<sup>10</sup> [www.lindex.com/se/second-hand-online-bag\\_D\\_BwE](http://www.lindex.com/se/second-hand-online-bag_D_BwE) och <https://hyber.com> Hämtad: 2020-11-05.

<sup>11</sup> [www.hygglo.se/](http://www.hygglo.se/) Hämtad: 2020-11-05.

små privata secondhandbutiker som ökat i antal. Det har också utvecklats butikskedjeliknande secondhandverksamheter som Arkivet<sup>12</sup> med flera butiker i Göteborg och Stockholm, och Busfrö<sup>13</sup> med elva secondhandbutiker i franchisekoncept runt om i Sverige. Det som utmärker dessa nya etableringar är att de endast tar emot trendriktiga produkter, som helst inte ska vara mer än 2–3 år gamla. Butikerna inom respektive kedjekoncept har gemensam visuell kommunikation och marknadsföring och saluför secondhandprodukter på liknande sätt som konventionella butikskedjor säljer nyproducerade modekläder. Konsumenternas intresse för att lämna in framför allt kläder, accessoarer och skor till dessa secondhandbutiker är stort, och butikerna begränsar ofta mängden textil som får lämnas per tillfälle. Det totala antalet fysiska secondhandbutiker i Sverige är okänt liksom hur stor mängd textilier som förmedlas via privata secondhandaktörer.

### 5.5.2 Förmedling av begagnad textil på digitala marknadsplatser

Secondhandhandeln på olika marknadsplatser och i appar har också ökat. SMED genomförde 2018 en undersökning på uppdrag av Naturvårdsverket i syfte att kartlägga mängden textilier som förmedlades för återanvändning online via marknadsplatser och appar från utvalda företag i Sverige. I undersökningen deltog sex av de större aktörerna.<sup>14</sup> Totalt förmedlade de sex företagen 1 300 ton kläder och hemtextil för återanvändning år 2017, vilket var en ökning med 32 procent jämfört med 2016 (SMED 2019). Även om förmedlingen av textil för återanvändning således ökar i snabb takt motsvarade försäljningen 2016 endast en procent av nettoimporten av nya textilier (138 000 ton) till den svenska marknaden samma år.<sup>15</sup>

### 5.5.3 Ideella aktörer

Ideella aktörer dominerar både insamling och secondhandförsäljning av textil i Sverige (se avsnitt 6.4). En ideell aktör kännetecknas av att den är en icke vinstdrivande privaträttslig organisation som drivs för

<sup>12</sup> <https://thatsup.se/stockholm/butik/arkivet-second-hand-odenplan/> Hämtad: 2020-10-14.

<sup>13</sup> [www.busfro.se/butiker/](http://www.busfro.se/butiker/) Hämtad: 2020-10-14.

<sup>14</sup> Den totala mängden begagnade textilier som förmedlas mellan konsumenter i Sverige via online marknadsplatser och appar är således större än vad undersökningen visar.

<sup>15</sup> [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/Hämtad: 2020-11-05.](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/Hämtad: 2020-11-05.)

att stödja allmännyttiga ändamål. Verksamheten bygger ofta helt eller delvis på frivilliga arbetsinsatser.

Ideella aktörer skiljer sig åt sinsemellan i organisationsstruktur, storlek och målsättning. Gemensamt för alla organisationer är att överskottet från organisationernas verksamheter återinvesteras i verksamhetens sociala arbete i Sverige eller utomlands. Antalet ideella aktörer som samlar in textil i Sverige uppskattas till mellan 15 och 20.<sup>16</sup>

Allmännyttiga ideella aktörer är inte skyldiga att betala inkomstskatt och de omfattas inte av mervärdesskattelagen. Det innebär att de vid försäljning av secondhandkläder inte ska ta ut 25 procent moms på sina priser.<sup>17</sup> Många ideella aktörer med egna secondhandbutiker ingår i nätverket Ideell Second Hand (ISH) som bildades 2005. ISH riktar sig till svenska ideella secondhandbutiker som innehar så kallat 90-konto.<sup>18</sup> Totalt består nätverket av 12–15 aktörer och omfattar 500 butiker från Gällivare i norr till Ystad i söder. Alla medlemmar i ISH arbetar aktivt för att öka återanvändning av textil såväl som saker och möbler. Gemensamt för samtliga medlemmar är, förutom att allt som säljs i butikerna är gåvor från allmänheten och företag, att allt överskott går till medlemmarnas sociala arbete i Sverige eller utomlands.<sup>19</sup>

2014 gjordes en beräkning av den sociala nytta som ISH:s medlemmar bidrog med till samhället. Det uppskattades då att ISH:s gemensamma insatser bidrog till samhällsnytta som kunde värderas till mellan 7,7 och 15 miljarder kronor (SERUS 2014). De ideella aktörernas överskott bidrar förutom till den sociala nyttan i Sverige även till hjälp i krissituationer såväl som till att stödja mer långsiktiga projekt internationellt.

---

<sup>16</sup> Inom varje organisation kan det finnas många butiker, som var och en kan räknas som egna näringsidkare. Exempelvis har Röda Korset cirka 250 butiker som drivs av lokala föreningar runt om i landet.

<sup>17</sup> Skatteverket <https://skatteverket.se/foretagochorganisationer/foreningar/ideellforening/villkorforattvaraenallmannyttigideellforening.4.70ac421612e2a997f85800029958.html?q=Allm%C3%A4nnyttiga>.

<sup>18</sup> Svensk Insamlingskontroll – 90Konto – är en oberoende ideell organisation som i givarens intresse arbetar med kontroll av att insamlade medel används till rätt ändamål. Organisationen säkerställer genom årlig kontroll och granskning att den som bidrar med pengar till en insamlingsorganisation med 90-konto får tillgång till tillförlitlig information om hur pengarna används. [www.insamlingskontroll.se/](http://www.insamlingskontroll.se/) Hämtad: 2020-10-25.

<sup>19</sup> [www.myrorrna.se/ommyrorrna/organisationer-vi-ar-med/](http://www.myrorrna.se/ommyrorrna/organisationer-vi-ar-med/) Hämtad: 2020-11-05.

## 5.6 Distanshandel

I kommittédirektivet för utredningen framgår att e-handeln innebär en särskild utmaning eftersom det är svårt att inkludera e-handelsföretag utanför Sverige i ett nationellt producentansvar samtidigt som det avfall som uppstår till följd av e-handeln kommer att behöva hanteras av ett svenskt insamlingsystem. I syfte att få en uppfattning om omfattningen av detta problem ges i detta avsnitt en översiktlig bild av kunskapsläget om hur e-handeln med textil ser ut i dag.

I dag saknas nationell statistik över hur mycket textil svenska hushåll konsumerar genom inköp på nätet. Det gäller såväl e-handel inom Sverige som inom EU. Den textil som säljs via e-handel inom Sverige ingår i den nationella konsumtionsstatistiken (se avsnitt 5.1) över textilier men så är inte fallet för den textil som säljs direkt till svenska konsumenter från andra EU-länder. Inom EU råder fri rörlighet för varor och det finns inget nationellt system som registrerar hur mycket textilier som privatimporteras från andra EU-länder.

Viss statistik tas fram av branschorganisationer, distributörer, e-handelsföretag och företag som tillhandahåller betaltjänster för e-handelsföretag. Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser från denna statistik. En jämförelse mellan aktörernas statistik visar också på stora variationer. Detta kan bland annat förklaras av att avgränsningar och datainsamlingsmetoder skiljer mellan de olika aktörerna. Exempelvis är avgränsningarna av vad som är en textilprodukt inte alltid densamma.

När det gäller distanshandeln av textilier från länder utanför EU samlar Tullverket in detaljerade data om tullanmälda produkter (se avsnitt 5.6.2).

Sammanfattningsvis är tillgängliga data över svenska hushålls privatimport av textilier från andra EU-länder mycket osäker medan det för den privatimport som sker direkt från tredje land finns ett bättre underlag. Som framgår av avsnitt 10.3 kommer det svenska producentansvaret för textil inte att omfatta all typ av textil. Med de brister som finns i den generella statistiken blir det därför än svårare att uttala sig om omfattningen på den e-handel som sker med textil som omfattas av producentansvaret.

### 5.6.1 Distanshandel och textil

Textilier ingår som del i flera produktkategorier som saluförs på nätet som modehandel, heminredning och sport och fritid och troligen finns det fler.

#### *Modehandel*

Modehandeln som inkluderar kläder, accessoarer och skor är i dag en av de mest utvecklade branscherna på nätet liksom den produktkategorin det köps mest av. År 2019 var årstillväxten 12 procent för modehandeln på nätet och omsättningen uppskattades till 13 miljarder kronor i E-barometerns årssammanställning (Postnord 2019) och till 23,3 miljarder kronor enligt Svensk E-handel (DIBS by Nets 2019). Grovt räknat stod e-handeln för runt 20 procent av den totala modehandeln i Sverige (Postnord 2019).

Vid sidan av den svenska distanshandeln valde svenska hushåll att e-handla kläder, accessoarer och skor ifrån framför allt Tyskland (27 procent) tätt följt av Storbritannien (26 procent) och Kina (21 procent) och därefter kom USA (12 procent) och Danmark (9 procent) (Postnord 2019).

#### *Heminredning och möbelhandeln*

Inom produktkategorin heminredning och möbelhandel utgjorde e-handelsförsäljningen 7 procent av den totala omsättningen 2019, vilket motsvarade 4,2 miljarder kronor varav heminredning utgjorde merparten (Postnord 2019). Samtidigt redovisar Svensk E-handel att produktkategorin heminredning omsatte 11,6 miljarder kronor. Möbelhandeln anses vara en relativt omogen bransch vad gäller distanshandel, men årstillväxten var 14 procent under 2019 (Postnord 2019).

Det saknas data för distanshandeln som sker från aktörer utanför Sveriges gränser.

#### *Sport och fritid*

E-handelsförsäljningen inom produktkategorin sport och fritid utgjorde 14 procent av den totala sporthandeln i Sverige 2019 och stod för en omsättning på 3,7 miljarder kronor enligt E-barometern och

5,8 miljarder kronor enligt Svensk E-handel (DIBS by Nets 2019). Det är inte möjligt att uppskatta hur stor mängd eller volym som utgörs av textilier. Dock uppgav hälften av de konsumenter som handlat sport och fritidsartiklar att de köpt kläder och skor (Postnord 2019).

Det saknas data för distanshandeln som sker från aktörer utanför Sveriges gränser.

### 5.6.2 Privatimport från länder utanför EU

Som framgår av tabell 5.2 bestod hushållens privatimport från länder utanför EU under år 2019 av 92 832 försändelser, vars innehåll utgjordes av knappt 318 ton textil och motsvarade ett värde på nästan 139 miljoner kronor. Uppgifterna kommer från Tullverket och baseras på tulldeklarationer som krävs då privatpersoner köper textilier direkt från företag lokaliserade utanför EU.<sup>20</sup>

**Tabell 5.2 Privatimport från tredje land**

KN-nr 61, 62 och delar av 63, 2019

Land	Nettovikt (kg)	Försändelser (antal)	Statistiskt värde (kr)
Förenta staterna	70 779	34 769	69 328 450
Kina	45 859	10 087	12 864 786
Turkiet	41 499	8 820	8 713 499
Hongkong	27 399	4 573	7 453 393
Indien	12 641	3 563	7 342 711
Thailand	10 863	3 402	7 115 523
Norge	10 503	3 275	5 314 707
Förenade Arabemiraten	9 384	2 684	2 830 250
Pakistan	8 321	2 213	1 576 330
Övriga	80 632	19 446	16 168 386
<b>Total</b>	<b>317 879</b>	<b>92 832</b>	<b>138 708 035</b>

KN-nr 61 kläder och tillbehör till kläder av trikå, KN-nr 62 kläder och tillbehör till kläder av annan textilvara än trikå och KN-nr 63 andra konfektionerade textilvaror.

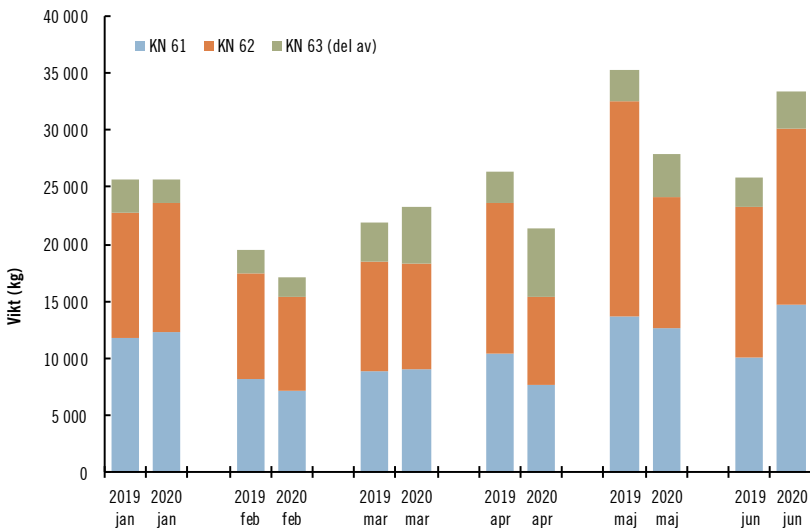
*Källa:* Tullverket. Bearbetning: Björn Spak, Naturvårdsverket.

<sup>20</sup> Det finns en viss osäkerhet i statistiken då införsel av gåva från ett land utanför EU kan ske utan att tull, moms och eventuellt andra skatter behöver betalas. Antalet gåvoförsändelser är okänt. [www.tullverket.se/allmantomattskickaellertaemotengava.4.792224361590183a4d311c8.html](http://www.tullverket.se/allmantomattskickaellertaemotengava.4.792224361590183a4d311c8.html).

Utifrån uppgifter att distanshandeln totalt sett ökat under 2020, då allt fler konsumenter valt att handla på distans i stället för att besöka fysiska butiker, har utredningen specifikt undersökt mängden privatimporterade textilier från länder utanför EU jämfört med 2019. Resultatet för första halvåret 2020 visar att mängden textilier som importerats är knappt 149 ton att jämföra med samma tidsperiod 2019 då drygt 154 ton importerades till Sverige (se figur 5.4).

**Figur 5.4 Privatimport från tredje land**

Fördelat på KN-nr 61, 62 och delar av 63 och nettovikt per månad, januari till juni 2019 respektive 2020



KN-nr 61 kläder och tillbehör till kläder av trikå, KN-nr 62 kläder och tillbehör till kläder av annan textilvara än trikå och KN-nr 63 andra konfektionerade textilvaror.

Källa: Tullverket. Bearbetning: Björn Spak, Naturvårdsverket.

### 5.6.3 Försäljningsplatser

Allt fler svenska företag inom kläd- och skohandeln väljer att etablera sig på nätet och saluföra sina produkter via e-handel. E-handeln i Sverige sker framför allt från mindre självständiga e-handelsbutiker alternativt etablerade butikskedjor (Svensk Handel 2020). Men när svenskar väljer att e-handla från företag utanför Sveriges gränser söker de sig ofta till större marknadsplatser som lockar med stort utbud och inger en ”viss trygghet”.



När E-barometern bad konsumenterna att lista sina favoritaktörer på nätet så hamnade sex modeföretag på Topp-tjugo-listan där tyska Zalando ligger i topp följt av fem svenska aktörer H&M, Boozt, Ellos, Nelly och Åhlens (Postnord 2019). Resultatet tyder således på att svenska konsumenter föredrar att i första hand e-handla från svenska företag.

#### **5.6.4 Pandemins effekter och förväntad framtida utveckling för distanshandeln**

Till följd av den pågående pandemin har e-handeln fått ytterligare ett uppsving och andelen konsumenter som väljer att handla på nätet ökar. Men trots en tillväxt på 14 procent för modehandeln på nätet under första kvartalet 2020 kan man konstatera att modehandeln totalt sett är en av de branscher som drabbats hårdast av den pågående pandemin. Inställda aktiviteter och fester samt hemarbete har minskat behovet och efterfrågan på nya kläder och skor (Postnord 2020). Svensk Handels Stilindex visar att den totala försäljningen av kläder i fysiska såväl som e-handelsbutiker minskat med nästan 18 procent fram till och med juli månad 2020 (Svensk Handel Stil 2020).

I takt med att vardagen återgår till det normala är det troligt att distanshandeln accelererar. Nya digitala vanor för stora delar av befolkningen och en avvaktande inställning till att handla i fysiska butiker kan förväntas bidra till att svenska konsumenter fortsatt väljer e-handel som försäljningskanal (Postnord 2019).



## 6 Insamling av textil och textilavfall

I kommittédirektivet för utredningen framgår att:

*Syftet med producentansvaret är att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.* Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av hur insamling av textil för återanvändning respektive textilavfall för återvinning ser ut i dag i Sverige.

### 6.1 Textilinsamling introduktion

I Sverige finns i dag inte ett nationellt insamlingssystem som samlar in textilavfall separat från annat avfall. Det innebär att större delen av textilavfallet från hushåll såväl som från verksamheter hamnar i restavfallet och går direkt till förbränning med energiutvinning.

Insamling av begagnade kläder och andra textilprodukter för återanvändning har däremot 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 tar emot/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.

Det finns ingen samlad bild hur insamling av textil ser ut nationellt, men Stockholm vatten och avfall har genomfört en studie i syfte att

ta reda på *vad som samlas in* och *var textil och textilavfall samlas in* inom Stockholms kommun. Resultatet visar att invånare i Stockholmsområdet kan välja att lämna textilier för återanvändning och/eller återvinning i 69 butiker som säljer kläder eller hemtextil eller i 31 välgörenhetsbutiker som säljer begagnad textil alternativt i någon av de 210 insamlingsboxar som finns utplacerade i Stockholms kommun (Sundin Karin 2020). Därutöver erbjuder kommunen insamling av textil och textilavfall på återvinningscentralerna (Stockholm Vatten och avfall 2019). Stockholmskommun är troligen inte representativ och variationerna kan antas vara stora mellan olika delar av Sverige. Men resultatet pekar ändå på att det finns vissa valmöjligheter på plats redan i dag för konsumenter som vill lämna textil och textilavfall till insamlare, åtminstone i storstadsregionerna.

## 6.2 Textilinsamling kommuner

Kommunens renhållningsskyldighet (15 kap. 20 § miljöbalken) innebär att kommunen ansvarar för insamling och behandling av kommunalt avfall. Hushållsavfall är enligt miljöbalken kommunens ansvar och andra aktörer får endast hantera avfallet om det sker på uppdrag av kommunen. Textilavfall från hushåll är därmed en del av kommunens ansvar och utgör cirka 2–4 procent av det avfall kommunerna samlar in från hushållen varje år (Nilsson Djerf Jon 2020). Det finns ingen reglering som anger att kommunen ska samla in textilavfall separat från annat avfall. Det innebär att både textil (helt och rent) och textilavfall (trasigt och smutsigt) i stor utsträckning hamnar i restavfallet och skickas till förbränning med energiåtervinning. 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 Strängnäs Energi och miljö* se avsnitt 4.9.3). Dessa aktörers samlade erfarenheter och kunskap om hur insamlingen kan utföras är viktig att beakta inför uppbyggnaden av ett nationellt insamlingsystem.

På uppdrag av Naturvårdsverket genomförde Svensk miljö emissionsdata (SMED) en studie i syfte att undersöka hur mycket textilavfall som hamnar i restavfallet, resultatet visar att år 2015 hamnade omkring 72 000 ton textil i restavfallet och gick direkt till förbränning. Det innebär att utslaget per person hamnar cirka 7,6 kilo textilavfall i restavfallet/soppåsen varje år (SMED 2016).

Vid en plockanalys<sup>1</sup> av de textilier som hamnat i restavfallet bedömdes att mer än hälften (59 procent) av textilierna var hela och i sådant skick att de hade kunnat användas fler gånger. Drygt hälften av textilierna (58 procent) var tillverkade i ren bomull. Resultatet visar därmed att det bör finnas potential att återanvända betydande delar av det som slängs i restavfallet i dag, samt att använda textilavfall i ren bomull som råvara för materialåtervinning (SMED 2016).

I samma studie konstaterades att cirka 10 procent av textilierna i restavfallet tillhörde någon av följande produktgrupper: sport-, arbets-, regn- eller fritidskläder samt textil med plastigt tryck. Detta är produktgrupper som i högre grad bedöms kunna innehålla problematiska eller särskilt farliga ämnen och därmed i dagsläget inte bedöms som lämpliga att recirkuleras genom återvinning.<sup>2</sup>

### 6.2.1 Insamling på återvinningscentraler

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 (Nilsson, Djerf Jon 2020). Vissa kommuner har också initierat kommunala arbetsmarknadsprojekt, som hanterar textil och textilavfall, för att involvera medborgare som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden exempelvis Kretsloppsparken Alelyckan<sup>3</sup>.

Vilka volymer textilavfall som hamnar på återvinningscentraler, i grovavfallet eller i den brännbara fraktionen, är i dag okänt då det saknas nationell statistik över denna ström. Plockanalyser som gjorts i Stockholm på utvalda återvinningscentraler indikerar dock att det rör sig om relativt stora mängder textilavfall som lämnas på återvinningscentraler varje år (Avfall Sverige 2013). Som ett exempel kan nämnas att i Stockholm samlas textil och textilavfall in separat från annat avfall sedan 2013. År 2019 samlade Stockholms kommun in totalt 1 140 ton textil och textilavfall i samarbete med olika aktörer (Sundin Karin 2020).

---

<sup>1</sup> Plockanalys är en metod för att karaktärisera avfall och innebär att insamlat avfall sorteras i olika fraktioner och att protokoll förs över vilka material avfallet innehåller.

<sup>2</sup> Siffrorna i sista stycket är mindre robusta då de baseras på ett fåtal (14 stycken) plockanalyser och att ingen hänsyn till årstidsvariationer har tagits.

<sup>3</sup> <https://goteborg.se/wps/portal/start/avfall-och-atervinning/har-lamnar-hushall-avfall/kretsloppsparken-aterbruket?uri=gblnk%3Aagbg.page.4b68fa2c-ed2a-4699-94d6-388af8266c33>  
Hämtad 2020-11-22.

## 6.2.2 Information om textilinsamling

Kommunerna har skyldighet att informera kommuninvånarna om hur och var hantering av avfall ska ske enligt 15 kap. 45 § i miljöbalken, däremot finns inget krav i dag på att kommunerna ska informera om var i kommunen det finns insamlingsplatser för textil för återanvändning. I en studie från 2015 uppgav över hälften av kommunerna att de informerade invånarna om hur begagnad textil kan hanteras (57 procent) och textilavfall (45 procent) (IVL 2015).

I 21 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:6) om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall är det specifikt utpekade att kommunerna ska lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder. Det bör innebära att information om var det finns möjligheter för hushållen att lämna textil för återanvändning kommer att bli mer lättillgänglig.

I en undersökning genomförd av IVL på uppdrag av Naturvårdsverket anges att den vanligaste kanalen för att informera konsumenterna om var och hur insamling av textil och textilavfall kan ske är via kommunens egen hemsida och i ordinarie sorteringsinstruktioner. Mindre vanligt är att informationen sker i sociala medier. En kommun anger att bra information på återvinningscentraler bidrar till att större mängder textil samlas in. En annan kommun berättar att information om insamlingsmöjligheter skickas tillsammans med fakturorna för avfallshantering (IVL 2015). Det innebär att de informationskanaler som kommunerna använder delvis är i linje med var konsumenterna önskar att ta del av information om var man kan lämna begagnad textil och textilavfall (37 procent), särskild hemsida (32 procent), via brev (32 procent) eller via sociala medier (24 procent) – för mer information se bilaga 5.

## 6.3 Textilinsamling av kommersiella aktörer

Insamling av textil har under senare år ändrat karaktär och allt fler privata kommersiella insamlingsaktörer har etablerat sig på insamlingsmarknaden i Sverige. De flesta samlar in textil för återanvändning, men vissa samlar in textil och textilavfall i en samlad fraktion.

### 6.3.1 Textilinsamling butikskedjor

Flera butikskedjor erbjuder i dag kunder att lämna in begagnade textilier, hela och rena såväl som trasiga och uttjänta, i sina butiker. Enligt den miniundersökning som genomförts inom utredningen av ett producentansvar för textil<sup>4</sup> finns i dag möjlighet att lämna in begagnade och/eller uttjänta textilier i över 1 000 butiker runt om i Sverige. Det är vanligt att butikskedjorna samarbetar med olika insamlingspartners som svenska ideella secondhandaktörer<sup>5</sup> alternativt med internationella insamlingsaktörer<sup>6</sup>. Samarbeten som innebär att butikskedjorna samlar in textil och därefter lämnar den vidare för fortsatt hantering. De flesta butikskedjor uppger att de har uppgifter om vad som händer med den insamlade textilen efter att de lämnat den vidare till aktuell samarbetspartner.<sup>7</sup>

Sammanlagt samlade butikskedjorna in runt 1 400 ton<sup>8</sup> textilier år 2019 i Sverige, vilket var en ökning med närmare 320 ton jämfört med 2018. Resultatet tyder på att en ökande mängd textil lämnas till butikinsamling

Nästintill alla företag som bedriver butikinsamling uppger att de tar emot alla textilier oavsett vilket varumärke som finns i textilen. Endast ett företag tar enbart tillbaka produkter försedda med eget varumärke. Hälften av företagen uppger att de också tar emot begagnade skor.

Flertalet av företagen kommunicerar till konsumenten att de tar emot allt dvs. hela och rena textilier såväl som trasiga och uttjänta. Se vidare i avsnitt 8.2.1 angående gällande lagstiftning för insamling av textilavfall.

På frågan om hur man skapar incitament för konsumenten att lämna begagnade textilier i butiken svarar drygt hälften att man ger en voucher alternativt lämnar rabatt på köp av nya produkter. Andra

---

<sup>4</sup> Uppgifterna kommer från webenkät och personliga kontakter med utredningens referensgrupp. Referensgruppen består av branschorganisationen Svensk Handel och representanter från flertalet av de större butikskedjorna som saluför mode och textil i Sverige inklusive en kommersiell secondhandaktör. Underlaget är inte statistiskt säkerställt – utan ska ses som en indikation.

<sup>5</sup> Exempel på samarbeten: Myrorna <https://www.myrorna.se/foretag-samarbeten/samarbeten/> Hämtad: 2020-10-14 och Human Bridge [www.stadium.se/our-responsibility/partnerships/human-bridge](http://www.stadium.se/our-responsibility/partnerships/human-bridge) Hämtad: 2020-10-14.

<sup>6</sup> Exempelvis: I:Co [www.ico-spirit.com/en/referenzen/](http://www.ico-spirit.com/en/referenzen/) Hämtad: 2020-10-14.

<sup>7</sup> Uppgifter om hur stor andel som återanvänds, materialåtervinnings alternativt går till energiåtervinning.

<sup>8</sup> Observera att i de fall som samarbeten förekommer med svenska ideella secondhandaktörer så finns risk för dubbelräkning av mängden insamlat material.

företag uppger att de försöker skapa incitament för konsumenten att lämna in använda textilier genom att kommunicera klimat och miljönytta alternativt medmänsklighet och i något fall betonas vikten av att värna lokal handel. Till utredningen har ett par företag uppgett att de har slutat lämna ut rabattcheckar i samband med insamling av textilier då man ”inte vill sända dubbla budskap”.

### 6.3.2 Textilinsamling privata insamlingsaktörer

Det finns så vitt utredningen kan bedöma ett par större privata kommersiella insamlingsaktörer som samlar in textil på uppdrag av kommuner och andra verksamheter.<sup>9</sup> Bedömningen är att det rör sig om samarbeten där exempelvis kommunen upplåter mark för uppställning av insamlingsbehållare, i syfte att underlätta för kommuninvånarna att lämna ifrån sig textilier. Insamlingsaktörerna som det i detta fall rör sig om, kommunicerar på sina insamlingsbehållare att de samlar in hel och ren textil. Insamlaren ansvarar för hantering och transport av det insamlade materialet. Begagnade textilier som lämnas i syfte att återanvändas är inte avfall. Vilka mängder textil som samlas in är okänt.

### 6.3.3 Textilinsamling privata secondhandaktörer

Privata kommersiella secondhandaktörer samlar in begagnade textilier som säljs vidare till konsumenter för återanvändning. Vilka mängder textil som samlas in är okänt (se avsnitt 5.5.1). Begagnade textilier som lämnas i syfte att återanvändas och säljs second hand är inte textilt avfall.

## 6.4 Textilinsamling av ideella secondhandaktörer

Årligen skänker varje svensk person i genomsnitt 3,8 kilo begagnade kläder och hemtextilier som gåvor till ideella aktörer i syfte att bidra till både miljö och social nytta (SMED 2018). Se mer om ideella aktörer i avsnitt 5.5.3. År 2016 samlade ideella secondhandaktörer in cirka 38 300 ton textil och textilavfall (SMED 2018), vilket är ökning på över 30 procent jämfört med 2008 då 26 000 ton samlades in.

---

<sup>9</sup> Textil recycling <https://textilrecycling.se/> Hämtad 2020-11-13.



Ideella aktörer står för den ojämförligt största insamlingen av begagnade textilier i Sverige och beräknades år 2014 stå för 87 procent av de totalt insamlade textilierna i Sverige (SMED 2014).

**Tabell 6.1 Svenska välgörenhetsorganisationers insamling och hantering av textil och textilavfall**

2016

	Vikt (ton)
<b>Totalt insamlat</b>	<b>38 300</b>
<b>Varav hanterat i Sverige</b>	<b>26 000</b>
Sortering	16 300
Återanvändning	7 800
Materialåtervinning	100
Energiåtervinning/förbränning	1 800
<b>Varav export</b>	<b>27 700</b>
<b>Varav export av osorterad textil</b>	<b>21 800</b>
Återanvändning	16 000
Materialåtervinning	4 100
Energiåtervinning/förbränning	1 500
Deponi	100
<b>Varav export av försorterad textil</b>	<b>3 800</b>
Återanvändning	3 200
Materialåtervinning	500
Energiåtervinning/förbränning	100
Deponi	1
<b>Varav bistånd</b>	<b>2 100</b>
Återanvändning	2 100

Källa: SMED 2018.

### 6.4.1 Ideella organisationers intäkter bidrar till social nytta

Av de textilier som lämnats som gåva till ideella organisationer säljs ungefär 20 procent vidare i organisationernas egna secondhandbutiker eller förmedlas till behövande i Sverige. En betydligt större andel – 72 procent – av det insamlade materialet säljs till sorteringsanläggningar utanför Sveriges gränser. Intäkterna från försäljningen av insamlade textil uppskattas stå för omkring 30–40 procent av de ideella organisationernas totala intäkter och används till att finansiera organisationernas verksamhet (Andermatt Caroline 2020). De

ideella organisationernas överskott bidrar förutom till den sociala nyttan i Sverige även till hjälp i krissituationer såväl som till att stödja mer långsiktiga projekt internationellt

#### 6.4.2 Olika insamlingsmodeller

Ideella secondhandaktörer har olika affärsmodeller och insamlingen av textilier kan ske genom inlämning över disk, via insamlingsbehållare i butik, via uppställda behållare på återvinningsstationer eller på andra platser i kommunen såväl som på privat mark, återvinningscentraler eller genom fastighetsnära insamling. Flera secondhandaktörer kombinerar olika insamlingsförfaranden. I de fall som insamlingsbehållare placeras på kommunal mark ansöker insamlingsaktören om tillstånd hos kommunen, vanligen gatukontoret, om att få ställa upp behållaren.

Till största delen samlar ideella secondhandaktörer in begagnad textil och skor för återanvändning. Men sedan 5–6 år tillbaka samlar flera organisationer in även textilavfall. Läs mer om definitionen av avfall och vilka krav en avfallshanterare ska uppfylla i kapitel 8.

#### 6.4.3 Sortering

Vissa ideella organisationer sorterar allt eller delar av det insamlade materialet själva i butik eller på egna s.k. sorteringsdepåer. Det är dock stora variationer mellan olika organisationer hur sorteringen utförs och var den sker. Av de 38 300 ton textil och textilavfall som samlades in år 2016 sorterades 16 300 ton direkt i Sverige, varav 7 800 ton såldes i organisationernas egna secondhandbutiker och återanvändes i Sverige. 27 700 ton av insamlade textilier exporterades för vidare sortering, främst till Central- och Östeuropa (SMED 2018).

Vissa ideella organisationer sorterar allt eller delar av det insamlade materialet själva i butik eller på egna s.k. sorteringsdepåer. Det är dock stora variationer mellan olika organisationer hur sorteringen utförs och var den sker. Av de 38 300 ton textil och textilavfall som samlades in år 2016 sorterades 16 300 ton direkt i Sverige, varav 7 800 ton såldes i organisationernas egna secondhandbutiker och återanvändes i Sverige. 27 700 ton av insamlade textilier exporterades för vidare sortering, främst till öst och central Europa (SMED 2018).

Textilmaterial som exporteras kan delas upp i följande tre kategorier: försorterad, osorterad och bistånd. Osorterad textil utgör 79 procent av de textilier som exporteras. Att andelen osorterad textil är så stor beror dels på att sortering är arbetsintensiv och att lönekostnaderna är höga i Sverige, dels på att osorterad textil betingar ett högre pris per ton på den globala marknaden. Att osorterad textil är eftertraktat beror på en förväntat högre andel textilier med högt andrahandsvärde (s.k cream-produkter) då ingen sorterat ut godbitarna (Mistra 2019c och Norden 2016). Enligt en rapport från Mistra Future Fashion står cirka 10 procent av det material som ideella organisationer samlar in för över 50 procent av värdet av det insamlade materialet. Denna andel säljs främst i Sverige eller i secondhandbutiker i Västeuropa. Ytterligare 50–60 procent av materialet utgörs av kläder som exporteras till andra marknader och de står för 40 procent av värdet (Mistra 2018b). Endast 14 procent av det exporterade materialet utgörs av försorterad textil (SMED 2018).

Sortering av det exporterade svenska textilmaterialet sker främst i Central- och Östeuropa. Detta innebär att större delen av det avfall som uppstår i sorteringsprocesserna uppkommer inom EU och därför kan förväntas behandlas enligt EU:s avfallshierarki.

Efter sortering säljs textilierna på den globala marknaden. Kvaliteten på textilierna avgör slutdestinationen. Den bästa kvaliteten stannar i Skandinavien eller i Europa, framför allt finns en stor efterfrågan på begagnad textil i Östeuropa inklusive Ryssland. Lägre kvaliteter exporteras till Afrika, Mellanöstern och Centralasien. Men marknaden för begagnad textil är dynamisk och slutdestinationen för textilier ändras ständigt till följd av ökad eller minskad efterfrågan på begagnade textilier när den ekonomiska situationen i mottagarländerna förändras (Norden 2016b).

Några ideella organisationer som samlar in textil i Norden kräver uppförandekoder av sina sorterare och återförsäljare. Dock fokuserar uppförandekoderna oftast på arbetsvillkor för anställda. Några organisationer ställer också krav på vad som händer med textilierna i slutdestinationslandet (Norden 2015).

#### 6.4.4 Återanvändning

År 2016 köpte varje svensk i genomsnitt 0,8 kilo begagnad textil från de ideella organisationerna, vilket är samma mängd som år 2008 (SMED 2018). Det finns dock indikationer på att det kan ha skett ett trendbrott i slutet av 2018 och att efterfrågan på begagnade textilier nu ökat i Sverige (Andermatt Caroline och Nilsson Magnus 2020) i samband med att Handelns Utredningsinstitut utsåg det återvunna plagget till årets julklapp 2018<sup>10</sup>.

Större andelen (cirka 70 procent) av de textilier, osorterade såväl som försorterade, som exporterades 2016 av ideella organisationer återanvändes på den globala marknaden (se tabell 6.1).

Att textilier skickas som bistånd till behövande är mindre vanligt i dag än det var för några årtionden sedan. Senast uppdaterade data är från 2016 då 2 100 ton textil för återanvändning exporterades som bistånd (SMED 2018).

#### 6.4.5 Återvinning

Endast 100 ton av det textilavfall de ideella organisationerna samlade in 2016 gick till materialåtervinning i Sverige och blev då troligen till trasor (se tabell 6.1).

Av de totalt 27 700 ton textilier som ideella organisationer exporterade användes runt 4 600 ton som råvara i återvinningsindustrin globalt. Återvinning som främst innebär att materialet blir till trasor, isoleringsmaterial eller till stoppning i bilar alternativt används i olika kompositmaterial. Endast 1–2 procent av alla uttjänade textilier globalt återvinns till ny textil fiber i dagsläget (Mistra 2019c). Se mer om återvinning av textil i avsnitt 4.8. Cirka 1 500 ton av det exporterade materialet klassades i sorteringen som obrukbart material och gick till energiåtervinning/förbränning (se tabell 6.1).

#### 6.4.6 Samarbeten med kommuner och andra aktörer

Ideella secondhandaktörer är professionella insamlare och samarbetar ofta tätt med kommuner (se avsnitt 6.3.1) och butikskedjor (se avsnitt 6.4.1). Omkring två tredjedelar av kommunerna upplåter plats

---

<sup>10</sup> [www.svt.se/nyheter/inrikes/arets-julklapp-det-atervunna-plagget](http://www.svt.se/nyheter/inrikes/arets-julklapp-det-atervunna-plagget) Hämtad: 2020-11-06.

till utvalda ideella organisationer för textilinsamling för återanvändning och i vissa fall även till insamling av textilavfall i anslutning till återvinningscentraler (SMED 2019).

År 2018 påbörjades ett samarbete mellan Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) och utvalda ideella aktörer i Göteborgsområdet, som under 2019 utökades till att omfatta fler regioner. Samarbetet innebär att FTI hyr ut uppställningsplatser på återvinningsstationer till ideella organisationer, som i sin tur får behålla det insamlade textila materialet (Rosinski Klaus 2020).

**Tabell 6.2 Sammanställning av information om de tre största ideella secondhandaktörerna**

	Human Bridge	Myrorna	Röda Korset
Insamlingsplatser	1 400 (8 butiker)	987 (39 butiker, 900 ÅVC och ÅVS, ca 80 övriga)	304 butiker som samlar in över disk
Insamling i ton/år	7 000 (varav 5 820 ton via behållare /ÅVC/FNI etc. ca 1 100 ton via butik/ftg/ideella org)	11 000 (2013)	5 000
Andel textilavfall	15–25 %	35 %	5 %
Antal anställda	31 (45–74 personer per dag som arbetar i rehabiliteringsåtgärder. Frivilliga ca 120 pers.)	2 500 (motsvarande 200 helårsarbetare, 52 % arbetar med textil)	300 (ca 10 000 frivilliga, 50 % av dessa arbetar bara med textil)
Årsomsättning	61 mnkr (49 mnkr textil)	279 mnkr (151 mnkr textil)	250 mnkr (125 mnkr textil)
Sortering	4 depåer och 5 sorteringsanläggningar	40–50% av insamlat material sorteras på 6 depåer	Sorteras i butik. 15 depåer där materialet sorteras
Export ton/år	4 200	6 500	2 500

ÅVC Återvinningscentral, ÅVS Återvinningsstation, FNI Fastighetsnära insamling.

Källa: Naturvårdsverket 2016.



## 7 Regeringsuppdrag och projekt

I kommittédirektivet för utredningen framgår att: *Det finns många utredningar och rapporter om miljöproblemen av textil, vissa specifikt om producentansvar. Utredaren bör ta avstamp i det befintliga kunskapsunderlaget ...* Detta kapitel syftar till att presentera regeringsuppdrag och projekt med relevans för utredningens arbete. Kapitlet utger sig inte för att vara heltäckande.

### 7.1 Regeringsuppdrag

#### 7.1.1 Textile & Fashion 2030 – ett enat Sverige för en hållbar textil- och modeindustri

Sveriges regering har gett Högskolan i Borås uppdraget att leda och etablera Textile and Fashion 2030 – den nationella plattformen för hållbart mode och hållbara textilier.<sup>1</sup> Uppdraget är femårigt och en del av Science Park Borås vid Högskolan i Borås. Regeringsuppdraget drivs i samarbete med Textilhögskolan, Swedish Fashion Council, Research Institutes of Sweden (RISE) och Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO). Textile and Fashion 2030 sätter Sverige i framkant när det gäller utveckling inom textil- och modesektorn och verkar för att uppnå de nationella miljömål och Agenda 2030-mål som berör textil och mode. Textile and Fashion 2030 främjar samverkan, samarbete och insatser för en miljömässigt hållbar värdekedja på textilområdet. Plattformen tillgängliggör forsknings- och utvecklingsresultat och utgör en brygga mellan forskning och tillämpning. Textile and Fashion 2030 främjar hållbara affärsmodeller och förenar miljönytta med affärsnytta. Plattformen arbetar med att stärka de små och medelstora företagens arbete för att uppnå cirkulärt flöde och miljömässigt

---

<sup>1</sup> Textile and fashion 2030 <https://textileandfashion2030.se/en/> Hämtad 2020-11-11.

hållbar utveckling och syftar till att minimera miljöbelastningar i produktionen.

Textile and Fashion 2030 är under genomförande och drivs i hög grad tillsammans med näringslivet och har siktet inställt på konkret förändring i närtid som kombinerar affärsnytta med socialt och ekologiskt ansvarstagande. Den nationella plattformen är en av de stödjande åtgärder som är av vikt för att få önskade effekter i producentansvaret, inte minst mot bakgrund av att många åtgärder inte kan regleras juridiskt på svensk och europeisk marknad utan behöver bygga på branschinitiativ. Inom ramen för plattformen har väsentlighetsanalyser utifrån samtliga mål i Agenda 2030 gjorts, en framstegsmodell arbetats fram som stöd i förändringsarbete i företag och ett antal konkreta nationella utvecklingsprojekt genomförts tillsammans med företag.

### 7.1.2 Fossilfritt Sverige

Klimatfrågan är ett av de 17 målen i Agenda 2030. Fossilfritt Sverige lägger återkommande förslag till regeringen på hur klimatpåverkan kan minska i olika branscher. Utredningen har fört en dialog med Fossilfritt Sverige angående behov av kompletterande åtgärder där Fossilfritt Sverige särskilt lyft eventuell kvotplikt, se kapitel 11.

### 7.1.3 Hantering av textilier

År 2016 överlämnade Naturvårdsverket förslag på hur hanteringen av textilier kan göras mer hållbar till regeringen (Naturvårdsverket 2016). Naturvårdsverket föreslog ett paket bestående av fem åtgärder och styrmedel som riktade sig till alla delar av textilhanteringen från produktion, konsumtion till avfallshantering.

1. Dialog och samarbete med textilbranschen.
2. Stöd till hållbara affärsmodeller.
3. Information till konsumenter om textiliers miljö och hälsopåverkan för att främja lång livslängd på textilier och ökad återanvändning av textilier.



4. Utredda hur juridiska hinder kan avhjälpas så att offentliga aktörer kan bidra till ökad återanvändning och materialåtervinning av textilier samt
5. Nytt lagkrav om att samla in textilavfall separat från annat avfall.

För förslag fem analyserade Naturvårdsverket två alternativa sätt att införa krav på separat hantering av textilavfall. Dels genom införande av ett utsorteringskrav i avfallsförordningen, dels genom en ny förordning om producentansvar. Båda alternativen bedömdes bidra till att textilavfall kan hanteras enligt avfallshierarkin, på ett sätt som är miljömässigt bättre än i dag. Miljönyttan bedömdes vara lika stora för båda alternativen.

Naturvårdsverket föreslog även följande mål för en hållbar hantering av textilavfall:

- Till år 2025 ska mängden textilavfall i restavfallet minska med 60 procent gentemot basår 2015.
- År 2025 ska 90 procent av separat insamlat textilavfall förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Avfallshierarkin ska tillämpas och materialåtervinning ska i första hand ske i form av återvinning till nya textilier.

#### 7.1.4 Information om textilers miljö och hälsopåverkan

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att ansvara för att öka kunskapen hos konsumenter för en mer hållbar konsumtion av textilier, genom t.ex. ökad återanvändning och återvinning (2018–2021).<sup>2</sup> Naturvårdsverket ska samarbeta med Konsumentverket och Kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket har som en del av uppdraget låtit genomföra både konsument- och butiksundersökningar. Konsumentundersökningen 2018 visade att det finns en stor förändringsbenägenhet vad gäller mer miljövänliga val kopplade till hållbar textilkonsumtion. En majoritet av konsumenter i Sverige kan tänka sig att förändra sitt beteende när det gäller hur mycket och vad man handlar. Många är också beredda att bättre ta hand om sina kläder och i större utsträckning lämna in dem för återanvändning eller källsortera

---

<sup>2</sup> Regeringsuppdrag [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/) Hämtad 2020-11-11.

när de är utslitna. En uppföljande konsumentundersökning under 2019 visade, jämfört med året innan, att andelen svenskar som kan tänka sig att sköta om sina kläder och lappa och laga ökat. Fler kan tänka sig att hyra kläder och att köpa mindre mängder textilier. Fler anger att de köper mer begagnade kläder (Naturvårdsverket 2019).

Butiksundersökningen visade att miljömärkta kläder inte efterfrågas i någon högre grad trots att konsumenter anger att hållbarhetsfrågor är viktiga. Många konsumenter uppger att de vill ha tydligare information i butiken om kläders miljö- och hälsopåverkan. I september 2019 lanserades ett instagramkonto<sup>3</sup> och en kampanjsajt<sup>4</sup> under namnet Textilsmart. Därutöver har en rad aktiviteter genomförts i samarbete med en rad olika aktörer i syfte att informera konsumenter om textiliers miljöpåverkan och ge tips och råd hur man som konsument kan agera mer hållbart. Under hösten 2020 genomförs en ny konsumentundersökning för att efter drygt ett års informationsaktiviteter undersöka om insatserna styr utvecklingen i rätt riktning. Regeringsuppdraget ska slutrapporteras i februari 2021.

## 7.2 Projekt

### 7.2.1 Mistra Future Fashion

Mistra Future Fashion var ett internationellt forskningsprogram med svensk programledning som finansierades av Mistra, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (2011–2019).<sup>5</sup> Syftet med programmet var att genom tvärvetenskaplig forskning leverera insikter och lösningar med inriktning på ett systemskifte inom modeindustrin för minskad miljö- och klimatpåverkan i hela värdekedjan. Forskningsprogrammet producerade betydande mängder rapporter, konferensbidrag, akademiska publikationer och doktorsavhandlingar.<sup>6</sup> Innan programmet avslutades 2019 publicerades rekommendationer för hur miljö och klimatpåverkan kan minska genom åtgärder riktade mot aktörer i hela värdekedjan inklusive beslutsfattare (Mistra 2019d).

Viktiga resultat är att 80 procent av den totala miljö och klimatpåverkan från svensk klädkonsumtion uppstår i produktionen, som

<sup>3</sup> Textilsmart [www.naturvardsverket.se/textilsmart](http://www.naturvardsverket.se/textilsmart) Hämtad 2020-11-11.

<sup>4</sup> Textilsmart kampanjsajt <https://textilsmart.hallakonsument.se/> Hämtad 2020-11-11.

<sup>5</sup> Mistra Future Fashion <http://mistrafuturefashion.com/sv/hem/> Hämtad 2020-11-11.

<sup>6</sup> Mistra Future Fashion. Publikationer <http://mistrafuturefashion.com/sv/publikationer/> Hämtad 2020-11-11.

kräver resurser i form av råvaror, vatten, energi och kemikalier samt orsakar utsläpp till luft, mark och vatten (Mistra 2019). Det fastställdes även att det inte finns bättre eller sämre fibrer eller material utan det avgörande för den totala miljö och klimatpåverkan är hur produktionen utförs, vilket energislag som används och vilka produktions- och reningsprocesser som används. Den enskilt effektivaste åtgärden för minskad miljö och klimatpåverkan är att förlänga textilens livslängd (Mistra 2019). En studie publicerad 2019 visar klimatpåverkan från Sveriges samlade klädkonsumtion, samt vilka konkreta åtgärder som behövs för att ställa om till en mer hållbar hantering av textilier (Mistra 2019). Det fastställs även att fiberåtervinning som egen insats inte kan göra textilindustrin hållbar. Att återvinna fibrer är också resurskrävande och produktionsprocessen är den samma oavsett om jungfrulig eller återvunnen fiber används som råvara. Rekommendationer och slutsatser från Mistra Future Fashion med beröring till uppdraget om producentansvar har IVL på uppdrag av utredningen sammanställt i rapporten *Översikt: status för textils producentansvar* (se bilaga 4).

### 7.2.2 IVA – Resurseffektivitet och cirkulär ekonomi

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) hade i projektet *Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft* (2018–2020) som mål att utifrån ett näringslivsperspektiv utveckla resurseffektiva och lönsamma affärsmodeller som bidrar till uthållig, hållbar tillväxt och cirkulär ekonomi (IVA 2020). Ambitionen med projektet var att bidra med ökad information och kunskap kring Sveriges resursvägval inom politik, forskning och näringsliv samt att skapa samverkan och driva på utvecklingen. Ett av delprojekten fokuserade på textil med ett arbetsutskott bestående av branschaktörer, forskningsrepresentanter och myndigheter. Gemensamt inom delprojektet identifierades visionen: *Sverige – den ledande nationen för en värdeskapande textilbransch som är hållbar, resurseffektiv, cirkulär och lönsam*. Delprojektet genomfördes i form av en system-/gapanalys av textilflödet som utmynnade i konkreta handlingsplaner där slutsatser, rekommendationer och förslag på genomförande inklusive ansvariga aktörer pekades ut inom följande områden

- design för hållbarhet, resurseffektivitet och cirkularitet,
- affärsmodeller som bygger på hållbarhet, resurseffektivitet och cirkularitet,
- återvinning och industriell symbios för att skapa förutsättningar för hållbarhet, resurseffektivitet och cirkularitet,
- innovativa miljöer som stöttar utvecklingen hållbarhet, resurseffektivitet och cirkularitet,
- finansiella sektorns roll.

Projektet Resurseffektivitet och cirkulär ekonomi var en uppföljning på IVA-projektet *Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft*, som genomfördes 2014–2016. Projektet visade på stora möjligheter att göra samhället avsevärt mer resurseffektivt, samt att generera nya affärer och affärsmodeller. Textil var ett av fem materialflöden som kartlades för att identifiera var det fanns affärsmöjligheter kopplade till effektivare resurshandling (IVA 2020b). I anslutning till projektet släpptes också minirapporten: *Hållbarhet inom textil ur ett konsumentperspektiv* (IVA 2020c).

### 7.2.3 Dialog för en hållbar textil värdekedja med fokus på miljö och kemikalier

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen driver gemensamt *Dialog för en hållbar textil värdekedja med fokus på miljö och kemikalier*, ett treårigt samverkansinitiativ (2017–2020).<sup>7</sup> Syftet med dialogen är att bidra till minskad miljö- och hälsopåverkan från textilbranschen i hela värdekedjan från produktionen och konsumtionen till avfallshandlingen för att bidra till resurseffektiva och giftfria kretslopp. Genom dialog och medskapande som metod vill Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen involvera berörda aktörer för att skapa handlingskraft runt relevanta frågor i den textila värdekedjan. Gemensamma insatser där aktörer från hela värdekedjan involveras kan göra det möjligt att komma längre än vad lagstiftning enbart kan göra. Dialoggruppen kan också bidra till förbättrad samordning mellan

---

<sup>7</sup> Dialog för en hållbar textil värdekedja [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Konsumtion-och-produktion/Hallbara-textilier/Textildialogen/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Konsumtion-och-produktion/Hallbara-textilier/Textildialogen/) Hämtad 2020-11-11.

parallellt pågående initiativ och till en ökad uppmärksamhet kring frågorna.

TVå möten arrangeras per år och varje möte belyser ett specifikt tema kopplat till den textila värdekedjan. Kunskaps- och erfarenhetsutbyte, nätverkande och inspiration till nya innovativa lösningar är viktiga delar av varje möte. Dialogen sker i samarbete med aktörer från hela värdekedjan: myndigheter, forskare, textilbransch, handel och frivilligorganisationer samt andra relevanta aktörer inom textilområdet. Exempel på tema är insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning<sup>8</sup> där bland annat en expertpanel diskuterade runt möjligheter och utmaningar med ett producentansvar. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020 finns ett åiterrapporteringskrav om att verket ska redovisa resultatet av det fortsatta arbetet med textildialogen. Redovisningen ska särskilt visa hur textildialogen bidrar till att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier.

#### 7.2.4 Smart Textiles

Smart Textiles är en del av Science Park Borås vid Högskolan i Borås som ger forskare och näringsliv möjlighet att ta fram innovationer som ger fördelar för industri, sjukvård och miljö. Sedan starten 2006 har över 500 forsknings- och företagsprojekt gjort verksamheten erkänd som motor i svensk textilindustri och bidragit till att etablera Smart Textiles som internationell aktör. Den röda tråden är textila processer. Många gånger handlar det om sådant vi normalt inte tänker på som textil, t.ex. textil betongarmering, kolfiberförstärkning i hockeyklubbor eller en socka som ska detektera livshotande sjukdomar.<sup>9</sup>

#### 7.2.5 Re:textile

Re:textile initierades 2015 av Västra götalandregionen i samarbete med Högskolan i Borås och arbetet pågår fortsatt med innovation för en cirkulär textilindustri.<sup>10</sup> Målet är att skapa verklig förändring genom design, utbildning, produktutveckling och påverkan i alla led i den textila värdekedjan: från beslutsfattare till producenter och kon-

<sup>8</sup> Textil – insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning [www.naturvardsverket.se/Kalendarium/Dokumentation-fran-seminarier/Dokumentation-fran-dialogmote-om-en-hallbar-textil-vardekedja-med-fokus-pa-miljo-och-kemikalier/](http://www.naturvardsverket.se/Kalendarium/Dokumentation-fran-seminarier/Dokumentation-fran-dialogmote-om-en-hallbar-textil-vardekedja-med-fokus-pa-miljo-och-kemikalier/) Hämtad 2020-11-11.

<sup>9</sup> SmartTextiles <https://smarttextiles.se/> Hämtad 2020-11-14.

<sup>10</sup> Re:textile [www.hb.se/en/research/research-portal/projects/retextile/](http://www.hb.se/en/research/research-portal/projects/retextile/) Hämtad 2020-11-11.

sumenter. En viktig del är att utvärdera ekonomiska och praktiska förutsättningar för nya, cirkulära affärsmodeller. Inom projektet utvecklas nya designprinciper, affärsmodeller och produktionssystem som möjliggör cirkulära flöden i textilbranschen. Om nya plagg utvecklas för att hålla länge genom att kunna lagas, omarbetas, eller på annat sätt uppdateras, öppnas möjligheter för nya affärsområden inom reparation, redesign och andra typer av tjänster som förlänger livet på plagget och samtidigt genererar ekonomisk tillväxt i företagen.

Den tredje projektperioden för re:textile (2018–2019) syftade till att hjälpa branschen arbeta mer cirkulärt genom kunskapsöverföring, rådgivning och praktisk tillämpning i samarbete med företag nationellt och genom att förändra konsumenters konsumtionsvanor samt att ge beslutsfattare underlag som stödjer transformation till en cirkulär ekonomi. En viktig del inom re:textile har varit att påvisa sambanden mellan ekonomisk vinning och miljönytta kopplat till nya cirkulära affärsmodeller som i förlängningen kan underlätta för konsumenter att välja mer hållbara alternativ. Projektet fortgår och inkluderar numera även konsumentprojektet F/ACT (se avsnitt 4.4.3).<sup>11</sup>

### 7.2.6 Wargön Innovation

Wargön Innovation är en innovationsmiljö med test- och demoanläggning för koldioxidsnåla materialinnovationer som är en del av Innovatum Science Park i Västsverige. Organisationens mål och uppdrag är att möjliggöra produktion av framtidens hållbara material och stort fokus ligger på att skapa cirkulära flöden för textilier och biobaserade material från skog och andra grödor. En hållbar textil värdekedja är beroende av ett fungerande insamlingssystem men förutsätter också en kvalificerad och industriell sortering för återanvändning, remake och återvinning.

På test- och demoanläggning i Vargön finns en pilotanläggning för textilsortering inklusive en automatiserad Fibersort-skanner (NIR) med en kapacitet på 500–1 000 ton per år. Pilotanläggningen för textilsortering har två fokus, dels att utveckla arbetssätt och tekniker för mer effektiv sortering av textilier för återanvändning och remake, dels att sortera uttjänt textil med skannern. Vid sorteringen av den uttjänta textilen sker sortering på fibertyper, fiberblandningar och färger på tyget. Skannade textilier ingår sedan i olika utvecklings-

---

<sup>11</sup> F/ACT [www.factmovement.se/](http://www.factmovement.se/) Hämtad 2020-11-01.

projekt som fokuserar på att hitta nya användningsområden för uttjänt textil. Även en pilotrobot som kan plocka skor från ett textilflöde har utvecklats. Wargön Innovation samarbetar brett med små och medelstora företag, kommuner och välgörenhetsorganisationer samt ingår i ett forskningskluster i Västsverige tillsammans med Textilhögskolan i Borås och RISE i Göteborg. Omkring 10 olika textilprojekt pågår just nu och Wargön Innovation är en viktig aktör i utvecklingen av resurseffektiva cirkulära flöden (se avsnitt 4.7).<sup>12</sup>

### 7.2.7 Svenska institutet för standarder (SIS)

Standardiseringen inom textilområdet<sup>13</sup> omfattar i dag allt från storleksmärkning och säkerhet i barnkläder till tvättråd och provnings- och analysmetoder för att upptäcka kemikalier och miljöaspekter. Standarder underlättar vid kommunikation nationellt såväl som internationell, vid produktutveckling, tillverkning, inköp och användande av produkter m.m. Standarder bidrar också till förhöjd produktkvalitet och att produkter blir säkrare t.ex. genom minskat innehåll/tillsättning av farliga kemikalier. Just nu genomför SIS en rad projekt med relevans för flera av de utmaningar som utredningen identifierat inom textilområdet:

- Textila miljöaspekter – Svenskt ledarskap för att internationellt arbeta med att identifiera miljöaspekter och ta fram förslag för en gemensam terminologi inom textilområdet.
- Digitala informationsbärare – för ökad spårbarhet och transparens där information överförs från alla led i den textila värdekedjan från produktion och användning till avfallshantering.
- Förstudie – se över behovet av standarder gällande klassificering av återvunnet material – för att säkerställa att återvunnet materialet är säkert och lämpligt att använda för olika ändamål.
- Förstudie – i syfte att om möjligt ta fram utkast till teknisk rapport ”*Recycling methods for textiles containing plastics*” som är en kartläggning över befintliga standarder, behov av nya standarder, befintliga återvinningsmetoder eller sådana som är under utveckling.

<sup>12</sup> Wargön Innovation <https://wargoninnovation.se/projekt/sorteringsteknologier-och-affarsmodeller-textilavfall/pa> Hämtad 2020-11-14.

<sup>13</sup> SIS [www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk100199/sistk160/](http://www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk100199/sistk160/) Hämtad 2020-11-15.

### 7.2.8 Nordiska Ministerrådet – Textilprojekt

Nordiska ministerrådet (NMR) har initierat 16 textilprojekt från år 2012 och fram till i dag. År 2015 publicerades förslag på hur en gemensam nordisk strategi för insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning skulle kunna utformas (Norden 2015b). För att minska miljöpåverkan från textil och för att möjliggöra mer hållbara och resurseffektiva kretslopp inom Norden innehöll strategin följande rekommendationer

- tydliga och bindande mål för insamling, sortering återanvändning och materialåtervinning,
- politiska åtgärder som bidrar till att målen kan uppfyllas,
- stöd till mer hållbara affärsmodeller,
- införandet av obligatoriskt certifieringssystem för aktörer som arbetar med insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning,
- att på nordisk nivå undersöka och utveckla möjligheterna till automatiserad sortering av textilier,
- stöd till forskning och teknikutveckling inom området.

Samma år, 2015, publicerades även en rapport innehållande en sammanställning och analys av en rad styrmedel och nya affärsmodeller som kan användas för att främja ökad återanvändning och materialåtervinning. Rapporten lade stort fokus på hur ett eventuellt producentansvar för textil skulle kunna utformas (Norden 2015c). Inom ramen för nordiska ministerrådets satsning *Green Growth* utvecklades och testades också ett frivilligt certifieringssystem för nordiska aktörer som samlar in och hanterar begagnad textil och textilavfall (Norden 2017). Syftet med att ta fram ett certifieringssystem var att säkerställa miljönytta och transparens när textilier samlas in och hanteras.

Under 2016 genomfördes en livscykelanalysstudie där miljö- och klimatpåverkan från olika avfallsbehandlingar för textil och textilavfall jämfördes. Resultatet visade att förlängd livslängd genom återanvändning ur miljö och klimatsynpunkt alltid är bättre än återvinning och deponering. Detta oavsett om återanvändningen sker i de nordiska länderna eller i en annan del av världen. Resultatet visade



även att återvinning alltid är ett bättre alternativ än förbränning med energiåtervinning oavsett vilka fibertyper och återvinningsmetoder som används (Norden 2016).

År 2016 genomfördes även en studie i syfte att undersöka vad som händer med begagnad textil som exporteras från de nordiska länderna och vilka sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser detta får i mottagarländerna (Norden 2016b).

Under 2015–2017 togs en nordisk handlingsplan för hållbart mode och hållbara textilier fram, som undertecknades av alla de nordiska miljöministrarna (Norden 2015). Handlingsplanens vision var att den nordiska mode- och textilbranschen ska bli ledande inom hållbar design, produktion och hantering av textil samt bidra till en hållbar utveckling och grön tillväxt i Norden såväl som globalt till år 2050. I handlingsplanen identifierades sex områden i syfte att minska miljöpåverkan av nordisk design, produktion och konsumtion av mode och textilier. Detta konkretiserades i projekt som berörde allt från designutbildningar, miljömärkningar och riktlinjer för mer hållbar produktion, grön offentlig upphandling, hur nordiska länder kan påverka EU:s kemikalielagstiftning till hur efterfrågan på återvunna textila material kan stimuleras (Norden 2015d).

### **7.2.9 Producentansvar i cirkulära flöden inom textil- och modebranschen**

Sverige har för avsikt att införa ett producentansvar för textil och EU har beslutat att alla medlemsstater ska samla in textil separat från annat avfall senast den 2025. Med anledning av detta har Textile & Fashion 2030, RISE, TEKNO, Svensk Handel och Återvinningsindustrierna genomfört en förstudie i syfte att undersöka förutsättningarna för hur ett producentansvar skulle kunna implementeras i Sverige.<sup>14</sup> Förstudien visar att för att ett producentansvar och en ökad insamling ska bidra till ökat återbruk och ökad återvinning av textil, krävs att man riggar systemet så att det blir enkelt för konsumenten att göra rätt och att initiativen för insamling, sortering, informationsöverföring och återvinning skalas upp. Utredningen har tagit del av arbetsgruppens synpunkter och förslag på lösningar. Förstudien är under publicering.

---

<sup>14</sup> [www.vinnova.se/p/producentansvar-i-circulara-floden-inom-textil--och-modebranschen/](http://www.vinnova.se/p/producentansvar-i-circulara-floden-inom-textil--och-modebranschen/)  
Hämtad 2020-11-14.

### 7.3 Översikt: status för textil i Europa

För att få en samlad bild över hur europeiska länder resonerar och agerar med anledning av att de nya krav som berör textilier i EU:s avfallsdirektiv (se kapitel 8) gav utredningen IVL Svenska Miljöinstitutet i uppgift att sammanställa en statusrapport över läget i länderna. I rapporten ingår också en sammanställning över de lärdomar och rekommendationer som identifierats i rapporten ”*Key aspects for introducing an extended producer responsibility for textiles in Sweden*” (Mistra 2019f). Resultatet är litteraturstudien *Översikt: status för textilt producentansvar i Europa*, som utgör ett viktigt underlag för utredningen återfinns i bilaga 4.

## 8 EU:s avfallsdirektiv och den svenska avfallsregleringen

### 8.1 Avfallsdirektivet

EU:s övergripande reglering av avfall följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Avfallsdirektivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa och innehåller såväl åtgärder för att förebygga att avfall uppstår som krav på hur avfall ska hanteras och ett effektivt resursutnyttjande uppnås. Direktivet har genomförts bland annat genom bestämmelser i 15 kap. miljöbalken (1998:808), avfallsförordningen (2020:614) och miljötillsynsförordningen (2011:13).

I direktivet definieras flera för avfallshanteringen centrala begrepp som *avfall*, *insamling*, *återanvändning*, *återvinning* och *förberedelse för återanvändning*. Vidare finns bestämmelser om skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förebygga att avfall uppkommer och för att främja återanvändning och återvinning av avfall. Det ställs också krav på åtgärder för att avfall ska tas om hand utan fara för människors hälsa och miljön samt att viss avfallshantering kräver tillstånd eller registrering. Flera bestämmelser i avfallsdirektivet är särskilt relevanta vid utformningen av ett svenskt producentansvar för textil. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av dessa delar.

#### 8.1.1 Avfallshierarkin

En central del av direktivet är den så kallade avfallshierarkin (artikel 4). Hierarkin utgår från vad som utgör det bästa alternativet från ett miljöperspektiv och innebär att medlemsstaternas första prioritet i lagstiftning och politik ska vara att främja *avfallsförebyggande åt-*

*gärder*. För det avfall som uppstår anger hierarkin en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling avfallet. I första hand ska avfallet *förberedas för återanvändning*, i andra hand *materialåtervinnas*, i tredje hand *återvinnas på annat sätt* och i sista hand *bortskaffas*. Hierarkin är inte absolut utan avvikelser kan göras för enskilda avfallsflöden om det är motiverat med hänsyn till livscykelstänkande vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall.

*Förebyggande åtgärder* är åtgärder som vidtas innan ett ämne, föremål eller produkt blivit avfall. Sådana åtgärder kan resultera i att mängden avfall som genereras minskar genom att produkter får en längre livslängd. Det kan också handla om åtgärder som leder till att avfallets negativa miljöpåverkan minskar eller att halten farliga ämnen minskar. Förebyggande åtgärder när det gäller textil kan således handla om att tillverka kläder av god kvalitet och lång livslängd eller åtgärder som främjar att avlagda kläder återanvänds i stället för att bli avfall.

*Förberedelse för återanvändning* innebär att avfallet kontrolleras, rengörs eller repareras för att kunna användas igen. För textil innefattar förberedelse för återanvändning till exempel en utsortering av kläder som kan säljas på secondhand eller skänkas till välgörenhetsorganisationer.

*Materialåtervinning* är varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål. Vid materialåtervinning av textil kan avfallet bearbetas för att användas till exempelvis trasor, isolering eller möbelstoppning. Det är även möjligt att återvinna fibrer för att använda vid framställning av nya textilier.

Med *annan återvinning* avses energiåtervinning och förfaranden som innebär att avfall ersätter annat material som skulle ha använts för visst syfte eller förbereds för detta syfte. Energiåtervinning av textilier sker genom förbränning.

Med *bortskaffande* avses varje förfarande som inte utgör återvinning och omfattar till exempel deponering.

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpningen av avfallshierarkin. Exempel på sådana styrmedel är införande av producentansvar, pantsystem och stöd till forskning med inriktning på teknik för materialåtervinning (artikel 4.3 och bilaga IVa).

## 8.1.2 Krav vid införande av producentansvar

Avfallsdirektivet kräver inte att medlemsstaterna inför producentansvar.<sup>1</sup> Däremot reglerar avfallsdirektivet vilka krav som får och ska ställas när medlemsstaterna inför ett producentansvar (artikel 8 och 8a).

Vid införande av ett producentansvar får medlemsstaterna kräva att producenterna offentligt tillhandahåller information om i vilken grad produkten kan återanvändas eller materialåtervinnas (artikel 8.1 andra stycket). Medlemsstaterna får även vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra att produkter utformas så att inverkan på miljön och genereringen av avfall under produktionen och den efterföljande användningen av produkterna minskar. Enligt artikel 8.2 kan sådana åtgärder bland annat uppmuntra till utveckling, produktion och marknadsföring av produkter och produktkomponenter som

- lämpar sig för flerfaldig användning,
- innehåller återvunnet material,
- är hållbara ur teknisk synvinkel,
- är lätta att reparera,
- lämpar sig för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Vid utformandet av producentansvaret måste medlemsstaterna dock ta hänsyn till vad som är tekniskt genomförbart och ekonomiskt hållbart samt respektera behovet av att den inre marknaden fungerar smidigt (artikel 8.3).

Efter en ändring som infördes 2018 innehåller avfallsdirektivet numera även en rad minimikrav som alla nya producentansvar måste uppfylla.<sup>2</sup> Införandet av dessa minimikrav syftar bland annat till att öka systemens effektivitet, garantera lika villkor även för små och medelstora företag och e-handelsföretag. Minimikraven ska också bidra till att kostnader för utjänta produkter inkluderas i produktpriserna samt ge producenterna incitament för att i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning och reparation och förekomsten av farliga ämnen när de utformar sina produkter (skäl 21

<sup>1</sup> Krav på införande av producentansvar för vissa produkter finns dock i andra rättsakter, se mer om detta i avsnitt 9.3.

<sup>2</sup> För producentansvar som inrättats före den 4 juli 2018 gäller kraven från och med 5 januari 2023 (artikel 8a.7).

och 22 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall).

En sammanfattning av de mest relevanta minimivillkoren följer nedan och hela artikel 8a återfinns i bilaga 2.

Det ska vara *tydligt* för alla inblandade aktörer vilka *roller* och *ansvarsområden* de har. Detta krav omfattar såväl producenterna, insamlingsorganisationerna, offentliga aktörer som företag inom den sociala ekonomin (artikel 8a.1 a).

Medlemsstaterna ska fastställa kvantitativa eller kvalitativa *avfallshanteringsmål* och *rapporteringskrav* som gör det möjligt att kontrollera om målen nås (artikel 8a.1 b och c).

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla producenter *behandlas lika*. Undantag får dock göras om regelbördan blir oroproportionerlig för producenter av små mängder produkter (artikel 8a.1 d).

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att *informera* avfallsinnehavarna om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning (artikel 8a.2).

Avfallsinnehavarna ska dessutom genom ekonomiska incitament eller föreskrifter förmås ta *ansvar* för att lämna sitt avfall till det system som skapats (artikel 8a.2).

Vilka produkter och material som omfattas av producentansvar ska vara tydligt *avgränsat* (artikel 8a.3 a).

Insamlingssystemen ska vara skyldiga att *offentliggöra uppgifter* om ägande och medlemskap och hur mycket producenter betalar per såld enhet eller per ton av produkten som släpps ut på marknaden. Det ska dessutom vara offentligt hur insamlingssystemen väljer aktörer för avfallshanteringen (artikel 8a.3 e).

Vid införande av ett producentansvar ska producenternas bidrag täcka *kostnader* för separat insamling, transport och behandling av avfallet, information till avfallsinnehavare samt kostnaderna för rapportering av statistik (artikel 8a.4 a).

Om möjligt ska de bidrag som producenterna betalar anpassas efter de enskilda produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet. Bidragen bör även ta hänsyn till förekomsten av farliga ämnen. För att säkerställa en väl fungerande inre marknad bör en *anpassning av bidragen* för olika produkter om möjligt utgå från harmoniserade kriterier (artikel 8a.4 b). Kommissionen ska offentliggöra riktlinjer som bland annat ska innehålla in-

formation om anpassning av producenternas ekonomiska bidrag. För att undvika en snedvridning av den inre marknaden får kommissionen även anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för en enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b (artikel 8.5 andra och tredje stycket).

Medlemsstaterna ska ge producenter etablerade i en annan medlemsstat möjlighet att utse ett *behörigt ombud* som ansvarar för producentens skyldigheter inom producentansvaret. Medlemsstaterna får kräva att det behöriga ombudet fullgör producentens skyldigheter avseende exempelvis registrering, rapportering och information (artikel 8a.5 tredje och fjärde stycket).

### 8.1.3 Förebyggande av avfall

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga att avfall uppstår. Sådana åtgärder kan bland annat innefatta stöd och främjande av hållbara konsumtionsmodeller och att uppmuntra återanvändning (artikel 9.1 a och d). Medlemsstaterna får vidare uppmuntra att det inrättas system som främjar reparation och återvändning av textilier. Stöd kan till exempel ges till nätverk för återanvändning och reparation som drivs av företag inom den sociala ekonomin och delningsplattformar (artikel 9.1 d samt skäl 29 direktiv 2018/851).

### 8.1.4 Återvinning

Medlemsstaterna ska göra vad som krävs för att säkerställa att avfall genomgår förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden. För att uppnå detta kan det krävas att vissa avfallsfraktioner samlas in separat och för textil anges att separat insamling ska införas senast den 1 januari 2025 (artikel 10.1 och 2 samt artikel 11.1 tredje stycket). Av direktivet följer även att medlemsstaterna ska tillse att avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning och materialåtervinning inte förbränns (artikel 10.4).

Direktivet innehåller inga fastställda mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning avseende textil, men det följer av artikel 11.6 att kommissionen ska överväga att uppställa sådana mål senast den 31 december 2024.

### 8.1.5 Tillstånd och registrering

Grundregeln är att alla verksamhetsutövare som behandlar avfall<sup>3</sup> ska ha ett tillstånd från en behörig myndighet. Det är dock möjligt att undanta aktörer som sysslar med återvinning av avfall från tillståndskrav genom att fastställa allmänna regler om vilka typer och mängder av avfall som omfattas av undantaget och vilken behandlingsmetod som ska användas. Vid beviljande av undantag ska medlemsstaterna säkerställa att avfallet behandlas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön (artikel 23–25).

För samtliga verksamhetsutövare som samlar in eller transporter avfall samt för verksamhetsutövare som undantagits från tillståndskravet gäller i stället att dessa ska registreras av den behöriga myndigheten (artikel 26).

## 8.2 Den svenska avfallsregleringen

Den svenska avfallsregleringen bygger i huvudsak på EU:s regelverk och såväl avfallsdirektivets definitioner av olika begrepp och termer som avfallshierarkin har införts i miljöbalken.

De centrala delarna av den svenska avfallsregleringen utgörs av 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614). För viss hantering av avfall aktualiseras miljöprövningsförordningen (2013:251), förordningen (2001:512) om deponering av avfall och förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Tillsynen regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13) och sanktioner i förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter. Därtill kommer regleringen av de existerande producentansvaren.

I det följande berörs de delar av denna reglering som är relevant för denna utredning. De existerande producentansvaren avhandlas i kapitel 9.

### 8.2.1 Definitionen av avfall

En diskussion som ofta aktualiseras när det gäller insamling av textil är när hanteringen ska klassas som avfallshantering. Aktörer som samlar in textil på ett sätt som medför att den insamlade textilen

---

<sup>3</sup> Med behandling avses återvinnings- eller bortskafteringsförfaranden (artikel 3.14).



klassas som avfall måste följa de krav som uppställs vid avfallshantering och det är därför viktigt att veta var gränsen går. För att återkoppla till avfallshierarkin handlar det sålunda om att avgöra när en textilinsamling befinner sig på det översta trappsteget genom att utgöra en åtgärd som förebygger att avfall uppstår och när insamlingen passerat det steget och i stället utgör en avfallshantering.

Enligt definitionen avses med avfall varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.<sup>4</sup> Det är sålunda innehavarens agerande som avgör om en textil blir avfall eller inte. Det är endast om innehavaren har ett så kallat kvittblivningssyfte som textilen blir avfall och insamlingen en avfallshantering. För att fastställa om ett kvittblivningssyfte föreligger görs en bedömning av om innehavaren vill bli kvitt ett problem eller vill nyttiggöra sig en egendom (se prop. 2015/16:166 s. 43 f.).

Eftersom definitionen utgår från innehavarens agerande måste en bedömning göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. När det gäller textil är det i vissa fall enkelt att fastställa om ett kvittblivningssyfte föreligger. Om innehavaren ger avlagda barnkläder som gåva till en vän är syftet att kläderna ska användas igen och det primära syftet är därmed inte att bli kvitt kläderna. Slängs samma kläder i hushållssoporna blir de i stället avfall då innehavarens enda syfte är att bli kvitt problemet. Vid insamling av textil i större skala är det dock inte lika enkelt att fastställa innehavarens avsikt. Lämnar innehavaren kläderna i insamlingsboxen för att de ska användas igen, för att de ska återvinnas eller vill innehavaren bara göra sig av med kläderna? Till saken hör även att olika individer som lämnar kläder i samma insamlingsbox givetvis kan ha helt olika syften.

Enligt vad utredningen känner till saknas det i dag ett klagörande i praxis av hur avfallsdefinitionen ska tillämpas vid insamling av textil. Naturvårdsverkets råd till insamlare som vill undvika att bli klassade som avfallshanterare är att de bör vara tydliga med att de endast samlar in textil för återanvändning och inte tar emot utjänta plagg (Naturvårdsverket 2016, s. 29).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Definitionen följer av artikel 3.1 avfallsdirektivet som genomförts i svensk rätt genom 15 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>5</sup> Det finns även en vägledning på Naturvårdsverkets webbplats, [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Avfall/Textilavfall/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Avfall/Textilavfall/) Hämtad 2020-11-21.

## 8.2.2 Krav vid avfallshantering

Den som hanterar textilavfall ska säkerställa att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön (15 kap. 11 § miljöbalken). För yrkesmässig transport av avfall krävs tillstånd från länsstyrelsen (5 kap. 1 § avfallsförordningen). Fastighetsägare som avser att återvinna hushållsavfall ska anmäla det till kommunen och för yrkesmässig insamling av avfall krävs en anmälan till länsstyrelsen (5 kap. 10 och 15 §§ avfallsförordningen). Länsstyrelsen ska föra ett register över de verksamheter som har tillstånd enligt 5 kap. 1 § (5 kap. 16 § avfallsförordningen). I länsstyrelsens register<sup>6</sup> går det att se vilka aktörer som anmält att de yrkesmässigt samlar in avfall.

Beroende på den mängd avfall som hanteras kräver sortering, yrkesmässig förberedelse för återanvändning och lagring som en del av att samla in avfall i vissa fall tillstånd eller att en anmälan görs (29 kap. 42, 43, 47–49 §§ miljöprövningsförordningen). Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen av den avfallshantering som är tillståndspliktig (2 kap. 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen).

## 8.2.3 Förbud mot förbränning

Det textilavfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för återvinning får inte förbrännas. Undantag görs dock för avfall som producerats vid behandling av separat insamlat textilavfall, om förbränning i enlighet med avfallshierarkin är den lämpligaste behandlingen (3 kap. 19 § avfallsförordningen).

## 8.2.4 Vem ansvarar för textilavfallet i dag?

Huvudregeln är att kommunen ansvarar för att hushållens avfall samlas in och återvinns eller bortskaffas. Detta ansvar kan endast begränsas i fråga om avfall som omfattas av producentansvar. Med ansvaret för hushållsavfallet följer också att kommunen, eller den som kommunen anlitar, har monopol på att hantera detta avfall (15 kap. 20, 21 och 24 §§ miljöbalken). För en aktör som inte har anlåtats av en kommun är det sålunda i dag olagligt att hantera hus-

---

<sup>6</sup> Se [www.kontrolleraavfallstransportorer.se](http://www.kontrolleraavfallstransportorer.se).

hållens textila avfall. För att täcka sina kostnader för hantering av hushållsavfall har kommunen rätt att ta ut en avgift, den så kallade renhållningsavgiften (27 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken).

Om avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet är det avfallsinnehavaren som ansvarar för att avfallet hanteras i enlighet med de krav som gäller. Om avfallet lämnas till någon annan ska den som lämnar avfallet kontrollera att den som tar emot avfallet för behandling har gjort de anmälningar och innehar de tillstånd som krävs (5 kap. 18 § avfallsförordningen).

### 8.2.5 Reglering av producentansvar

När ett producentansvar införs för ett visst avfall undantas den avfallsfraktionen från kommunens generella ansvar för hushållsavfallet (15 kap. 21 § miljöbalken).

Miljöbalken innehåller flera bemyndiganden som reglerar regeringens möjligheter vid införandet av producentansvar (15 kap. 12–14 §§ miljöbalken).

- Producenterna får åläggas skyldighet att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.
- Producenterna får endast åläggas skyldighet att ta hand om avfall från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter.
- Producenternas ansvar för att hantera avfallet ska endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.
- För att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering får märkningskrav ställas. Producenterna kan även åläggas att lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

- Krav på att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet får endast avse skyldigheter som följer av EU-rätten.
- Producentens skyldigheter kan fullgöras av en representant.

När ett producentansvar införs kan regeringen även kräva att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg samt kostnader för information om hanteringen (27 kap. 7 § miljöbalken).

# 9 De existerande producentansvaren

## 9.1 Vad är producentansvar?

Enligt definitionen i avfallsdirektivet innebär ett producentansvar att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21). Ett producentansvar innebär sålunda att kostnaden för att ta hand om avfallet som en produkt ger upphov till flyttas från kommunerna (hushållsavfallet) och avfallsinnehavarna (avfall från verksamhet) till producenterna. Med andra ord utgår ett införande av producentansvar från principen att förorenaren betalar.

Den engelska termen för producentansvar, *Extended Producer Responsibility*, är egentligen tydligare då den trycker på att det normala ansvaret, avseende exempelvis märkning och säkerhet, som alla producenter har när de sätter en produkt på marknaden utökats. Även på svenska används i vissa sammanhang<sup>1</sup> termen *utökat producentansvar*.

## 9.2 De svenska producentansvaren

### 9.2.1 Allmänt

År 1994 infördes producentansvar för förpackningar, returpapper<sup>2</sup> och däck. Därefter har ytterligare produktgrupper lagts till och det finns i dag producentansvar även för elutrustning, läkemedel, batte-

---

<sup>1</sup> Bland annat i avfallsdirektivet.

<sup>2</sup> Regeringskansliet har remitterat ett förslag enligt vilket producentansvaret för returpapper ska upphöra den 1 januari 2022 (Regeringskansliet 2020a).

rier, glödlampor och bilar.<sup>3</sup> Även om regleringen av producentansvaren har flera gemensamma nämnare finns det skillnader i vilka krav som ställs. Detta gäller bland annat om det finns krav på tillstånd för insamlingssystemen, vilka krav som ställs på insamlingen och om det ställs krav på produkternas utformning. Därtill kommer att det för vissa produktgrupper finns underliggande EU-reglering. I nedanstående tabell ges en översikt över regleringens utformning.

**Tabell 9.1 Jämförelse av existerande producentansvar**

	Förpackningar	Returpapper	Bilar	Elutrustning	Läkemedel	Batterier	Lampor	Däck
Tillstånd för insamling	Ja <sup>1</sup>	Ja <sup>2</sup>	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Insamlingskrav	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Produktkrav	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
EU-reglering	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Insamlingsmål	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Återvinningsmål <sup>3</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej

<sup>1</sup> Införs 1 jan 2021.

<sup>2</sup> Införs 1 jan 2021.

<sup>3</sup> Återvinningsmålet för förpackningar och returpapper relaterar till vad som satts på marknaden (kort omloppstid). Återvinningsmålet för elutrustning, bilar och batterier relaterar till vad som samlats in (lång omloppstid).

I den följande redogörelsen över de existerande producentansvaren beskrivs de centrala byggstenarna i respektive reglering. Avsnittet utgör därmed den grund utredningen kommer att utgå ifrån vid utformningen av kraven för producentansvaret för textil. Redogörelsen fokuserar på producentansvaren för förpackningar, returpapper, elutrustning, batterier och bilar då dessa, till skillnad mot producentansvaren för läkemedel lampor och däck, är mer utförligt reglerade.

<sup>3</sup> Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck, förordning (2007:185) om producentansvar för bilar, förordning (2008:834) om producentansvar för batterier, förordning (2009:1031) om producentansvar för läkemedel, förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer och förordning (2018:1463) om producentansvar för returpapper.

## 9.2.2 Definition av producent

Det finns nästan lika många definitioner av producent som det finns producentansvar. För bilar och returpapper gäller att det endast är den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in en bil, tidningspapper eller tidningar som räknas som producent. För däck och lampor så omfattas även den som säljer däck eller lampor av producentdefinitionen. För läkemedel är det endast den som bedriver detaljhandel som klassas som producent och för batterier är det i stället avgörande vem som för första gången yrkesmässigt släpper ut ett batteri på den svenska marknaden. För förpackningar är det dels den som tillverkar eller till Sverige för in en förpackning, dels den som förpackar en vara eller för in en förpackad vara till Sverige som omfattas av producentdefinitionen.

I vissa fall omfattar definitionen bara producenter i Sverige. Så är exempelvis fallet för elutrustning där producentdefinitionen endast omfattar den som är etablerad i Sverige samt för läkemedel där endast de som bedriver detaljhandel med tillstånd enligt svensk lag täcks av producentdefinitionen.

I vissa fall har definitionen utformats så att en och samma produkt kan ha mer än en producent. Så är exempelvis fallet med däck där både den som tillverkar och den som säljer ett däck räknas som producent samt för förpackningar där både den som tillverkar en förpackning och den som fyller förpackning räknas som producent.

## 9.2.3 Krav på insamlingen

När det gäller vilka krav som ställs på hur insamlingen ska ske finns det stora skillnader. Till exempel krävs det endast att producenterna själva ska ta emot däck som tjänat ut medan det för förpackningar och returpapper krävs att insamlingen sköts av ett tillståndsgivet och rikstäckande insamlingssystem samt att insamlingen sker fastighetsnära.<sup>4</sup> Det finns dock krav som återkommer i flera av regleringarna.

---

<sup>4</sup> Kravet på fastighetsnära insamling för förpackningar och returpapper börjar tillämpas från och med den 1 januari 2023 respektive 1 januari 2022.

Bland annat att

- den som vill lämna avfall ska kunna göra det enkelt och utan att betala något,
- insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande,
- producenter ska ges tillträde till insamlingssystemet på icke diskriminerande villkor,
- insamlingssystemen ska drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
- insamlingssystemet ska bedrivas så att det effektivt bidrar till att nå målen för återvinning och materialutnyttjande.

I flera fall specificeras vad som krävs för att insamlingssystemet ska vara rikstäckande. För bilar krävs till exempel att en uttjänt bil ska kunna lämnas inom ett avstånd om 50 kilometer eller inom den kommun där ägaren har sin hemvist. För elutrustning krävs i stället att det finns insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet och övriga omständigheter. För förpackningar och returpapper införs från och med den 1 januari 2021 krav på att insamlingssystem ska erbjuda borttransport av hushållens avfall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter och transportera bort avfallet från de fastigheter som har erbjudits och inte avböjt borttransport.

Vissa insamlingssystem ska ta om hand både hushållsavfall och avfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet medan andra endast omfattar hushållsavfall. Det förra gäller till exempel för förpackningar medan det senare gäller för läkemedel.

Även när det gäller kommunens roll finns det olika varianter. För förpackningar och returpapper anges att kommunen endast får samla in avfallet på uppdrag av ett insamlingssystem medan det för elutrustning i stället anges att insamlingssystemet utan avgift ska hämta det konsumentavfall som kommunen samlat in.

I de flesta fall har lagstiftaren valt att antingen kräva att det finns rikstäckande insamlingssystem eller att producenterna själva ska samla in avfallet. För elutrustning gäller dock att krav på rikstäckande insamlingssystem kombineras med krav på att konsumenterna ska kunna lämna avfall där de köper nya motsvarande produkter.



## 9.2.4 Tillståndspliktiga insamlingssystem<sup>5</sup>

I tre fall krävs det tillstånd från Naturvårdsverket för att driva ett insamlingssystem. Detta gäller för insamlingssystem för elutrustning, förpackningar och returpapper.<sup>6</sup> För de producentansvar där det saknas krav på tillstånd för insamlingssystemen är det de enskilda producenterna som ansvarar för att systemen uppfyller kraven. Vid tillsyn måste därför åtgärder riktas mot alla producenter. När det krävs tillstånd för insamlingssystemen kan tillsynen i stället riktas mot den som driver insamlingssystemet.

För att erhålla tillstånd krävs det att den sökande kan visa att systemet kommer att utformas och drivas i enlighet med de krav som ställs avseende bland annat insamlingsplatser och geografisk täckning. Därutöver ställs krav på den som avser att ansöka om tillstånd först samråder med andra aktörer som driver eller avser att driva ett insamlingssystem för att undersöka om det går att samordna systemen. Samråd ska också genomföras med kommunerna som ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den tänkta utformningen av systemet. För att erhålla ett tillstånd krävs det även att den sökande kan ställa en betryggande säkerhet för de kostnader som är förenade med att samla in och behandla det avfall som systemet ska ta om hand.

## 9.2.5 EU-reglering och produktkrav

Som framgår av avsnitt 8.1.2 ställer EU:s avfallsdirektiv numer vissa minimikrav när det gäller hur producentansvaren utformas. Existerande producentansvar ska om nödvändigt anpassas för att uppfylla dessa krav senast den 5 januari 2023.<sup>7</sup> Det är dock i de flesta fall medlemsstaterna själva som väljer om de vill införa producentansvar för en viss produkt. För elutrustning, batterier och bilar följer dock direkt av sektorsdirektiv att producenterna ska ansvara för avfallet.<sup>8</sup> Från

<sup>5</sup> Tillståndsförfarandet regleras i 45, 49–55 §§ förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, 43, 54–60 §§ förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och 12, 17–29 §§ förordning (2018:1463) om producentansvar för returpapper.

<sup>6</sup> För elutrustning har kravet på tillstånd redan börjat tillämpas men för förpackningar och returpapper gäller kravet på tillstånd från och med den 1 januari 2023 respektive 1 januari 2022.

<sup>7</sup> Artikel 8a.7 i avfallsdirektivet.

<sup>8</sup> Direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE), direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG och direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon.

och med den 31 december 2024 blir det även obligatoriskt med producentansvar för förpackningar.<sup>9</sup> Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplatsdirektivet) ska producentansvar även införas för livsmedelsbehållare, flexibla omslag, dryckesbehållare större än tre liter, muggar, tunna plastkassar, våtservetter, ballonger, tobaksvaror med filter och fiskeredskap.<sup>10</sup>

För samtliga producentansvarsregleringar som innehåller krav på produkternas egenskaper finns det underliggande EU-regler. De krav som i vissa fall ställs på utformning och märkning utgör sålunda inte nationella särregler utan genomför endast bindande gemenskapsrättsakter. Det följer även uttryckligen av bemyndigandet i 15 kap. 13 § miljöbalken att regeringen, inom ramen för ett producentansvar, endast får ställa krav på att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet om sådana skyldigheter följer av EU-rätten.

### 9.2.6 Återvinningsmål

För läkemedel, lampor och däck saknas fastställda återvinningsmål. För de andra producentansvaren beräknas målen på olika sätt. För bilar gäller till exempel målet att en andel av den enskilda bilens vikt ska återanvändas eller återvinnas och för batterier finns ett mål om hur stor andel av sålda batterier som ska samlas in.

Andra sätt att fastställa mål är att ange hur stor andel av den insamlade mängden som ska återvinnas (elutrustning) eller hur stor andel av den mängd som satts på marknaden som ska återvinnas (förpackningar och returpapper).

### 9.2.7 Tillsyn

Naturvårdsverket ansvarar för tillsynen av producentansvaren för elutrustning, batterier, förpackningar och returpapper (2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Läkemedelsverket ansvarar för tillsynen av producentansvaret för läkemedel (2 kap. 23 § miljö-

---

<sup>9</sup> Artikel 7.2 direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

<sup>10</sup> Direktivet ska vara genomfört 2023 (tobaksvaror) och 2024 för övriga produkter.

tillsynsförordningen) och länsstyrelsen för tillsyn av producentansvaren för bilar och däck (2 kap. 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen).

Den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem ska varje år betala en avgift om 275 000 kronor till Naturvårdsverket för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet (7 kap. 8 e, 8 h och 8 j §§ förordningen [1998:940]) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken). För producentansvaren för elutrustning, batterier, förpackningar och returpapper ska producenterna även betala en avgift om 500 till 1 000 kronor för Naturvårdsverkets tillsyn (7 kap. 8 f, 8 g, 8 i och 8 k §§ förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken).

För flera av producentansvaren utgår en miljösanktionsavgift om insamlingssystemen eller producenterna inte fullgör sina rapporteringskyldigheter (11 kap. förordningen [2012:259] om miljösanktionsavgifter).

### 9.3 Producentansvar reglerade på EU-nivå

Även när det gäller de producentansvar som reglerats i EU finns det skillnader. Generellt sett kan man dock säga att det inte rör sig om någon detaljreglering. Den närmare utformningen överläts i stor utsträckning till medlemsstaterna så länge de nationella regleringarna säkerställer att producenterna får bära kostnaderna för insamlingen, avfallshanteringen och informationen. I flera fall följer dock att medlemsstaterna ska tillåta att producenter från andra länder fullgör sina skyldigheter via ombud samt att de ska kräva att inhemska producenter, som säljer produkter till länder där de inte är etablerade, ska vara tvungna att utse ett ombud i dessa länder.

För de krav på införande av producentansvar som tillkommit efter att avfallsdirektivet reviderades är det tydligt att utformningen följer de nya minimikraven i artikel 8a.

### 9.4 Producentansvaren i praktiken

Som framgår ovan finns det stora skillnader mellan vilka krav som ställs på insamlingen inom ramen för de olika producentansvaren och det finns följaktligen också skillnader avseende hur producenterna valt att fullgöra sina skyldigheter. I flera fall har producenterna dock

valt att starta så kallade materialbolag som på producenternas uppdrag ansvarar för att organisera och sköta den faktiska insamlingen av avfallet. Exempel på materialbolag är EL-kretsen, Svensk däckåtervinning, Svenska Metallkretsen och Svensk Glasåtervinning.

Insamlingen av statistik sker i dag på olika sätt men Naturvårdsverket har tagit fram ett nytt generellt it-stöd för rapportering och registrering. Systemet används i dag för batterier och elutrustning och från 2021 kommer det även att användas för förpackningar och returpapper. På längre sikt är målet att samtliga producentansvar ska omfattas av systemet.

# 10 Överväganden och förslag

## 10.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

Sverige har slagit fast att vi ska vara ett föredöme när det gäller att uppnå målen i Agenda 2030. Regeringen har tagit fram en svensk strategi för cirkulär ekonomi där textil är utpekad som ett av flera områden som ska prioriteras i omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi (Regeringen 2020). Det finns en stor mängd pågående initiativ inom textil och mode, bland annat den nationella plattformen *Textile and Fashion 2030*, initiativ kring sortering, fiberåtervinning och en stor mängd privata och offentliga initiativ på lokal, regional och nationell nivå. Parallellt har EU påbörjat arbetet med att ta fram krav och riktlinjer för cirkulär ekonomi och det har redan slagits fast att textilavfall ska samlas in separat samt att den insamlade textilen inte ska förbrännas utan förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. EU-kommissionen har även aviserat att man avser att ta fram en textilstrategi.

Utredningens direktiv pekar tydligt ut att principen förorenaren betalar samt miljönytta ska vara styrande för de förslag som tas fram. Det finns också en tydlig inriktning vad gäller cirkulär ekonomi. Utredningens ambition är att Sverige ska gå före och ta ledningen som det första europeiska landet att införa ett cirkulärt producentansvar för textil, med medskicket att Sverige som viktig aktör inom EU-systemet också ska agera pådrivare för EU-gemensamma beslut för att på sikt ge möjlighet till viss harmonisering av producentansvar för textil inom EU-systemet.

Inom ramen för arbetet med de svenska miljömålen har det för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* preciserats att avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna samt att avfall ska förebyggas samtidigt som resurserna i de avfall som uppstår ska tas tillvara i så stor omfattning som möj-

ligt. Dessutom ska avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Hanteringen av textil och textilavfall påverkar även miljö kvalitetsmålen *Minskad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Generationsmålet* (se kapitel 3).

Av utredningens direktiv framgår att det finns två syften med att införa ett producentansvar. Dels att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, dels att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Mot denna bakgrund finns det anledning poängtera att utredningens uppdrag inte är att avgöra om störst miljönytta uppnås genom ett producentansvar för textil eller om det finns alternativa åtgärder som leder till en högre miljönytta. Detta vägval har regeringen och dess samarbetspartier redan gjort vid fastställandet av ramarna för utredningens uppdrag. Att införa producentansvar för textil utgör en del av den så kallade januariöverenskommelsen. Utgångspunkten för de överväganden utredningen gör i det följande är sålunda hur störst miljönytta kan nås inom ramen för ett producentansvar.

Följande samband, resonemang och begränsningar har utgjort utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag.

### **10.1.1 Producenterna kan inte ges ansvar för insamling av textil för återanvändning**

Ett producentansvar innebär att den producent som satt en produkt på marknaden ges ansvar för att hantera produkten när den blivit avfall, se avsnitt 9.1, artikel 3.21 i avfallsdirektivet och 15 kap. 12 § miljöbalken. Textil som samlas in för återanvändning utgör inte avfall, se avsnitt 8.2.1, och det är därför inte möjligt att, inom ramen för ett producentansvar, ålägga textilproducenterna att ansvara för denna insamling.

Enligt kommittédirektivet ska det producentansvar som föreslås säkerställa separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning. Eftersom ett producentansvar endast omfattar ansvar för textilavfall är det nödvändigt att tydliggöra att ett producentansvar inte kan användas för att *säkerställa* separat insamling av textil för återanvändning. Det är dock möjligt att värna

dagens insamling av textil för återanvändning genom åtgärder i form av krav på samråd med secondhandmarknadens aktörer, information till konsumenter och liknande åtgärder. Det finns även anledning att underlätta för secondhandaktörerna genom att göra det enklare att lagligt samla in textilt avfall som de kan förbereda för återanvändning (se avsnitt 10.8).

Med tanke på Sveriges ambitioner vad gäller cirkulära affärsmodeller, initiativ kring reparation, uppgradering, uthyrning med mera samt frivilligorganisationernas arbete, finns också starka skäl att värna de existerande initiativen på marknaden vad gäller återanvändning och uppgradering. Bedömningen är därför att det snarast kan ses som en fördel, både avseende miljönytta och affärsnytta, att insamling för återanvändning i så hög utsträckning som möjligt utgår från en växande marknad för produkter och tjänster och inte blandas ihop med avfallshanteringen.

### 10.1.2 Producentansvar som styrmedel

När kostnaden för att ta hand om det textila avfallet överförs till producenterna medför det att det lönar sig för producenterna att göra avfallshanteringen mindre kostsam. Det kan därmed skapa incitament för att ta fram produkter som lämpar sig för återvinning.

Införandet av ett producentansvar medför dock inte att det automatiskt skapas ett incitament för producenterna att ställa om till en mer miljövänlig produktionsprocess eller att exempelvis använda en högre andel återvunnen råvara eftersom sådana åtgärder inte behöver påverka producenternas kostnad för att ta hand om avfallet. För att styra denna del av textilens miljöpåverkan måste därför införandet av ett producentansvar kompletteras med åtgärder som har ett annat syfte än att fördela ansvaret för avfallshanteringen.

En sådan åtgärd kan vara införandet av differentierade avgifter. Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att avgifterna, när så är möjligt, anpassas med hänsyn till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen. I de svenska producentansvaren är det insamlingssystemen, och inte staten, som fastställer avgifterna. Denna ordning föreslås även gälla för producentansvaret för textil. Bedömningen av om det är möjligt att införa differentierade avgifter

ska därför göras av producenternas insamlingssystem. Utredningen vill dock uppmärksamma att kostnaden för att anpassa en produkt i många fall kommer att överstiga den avgift som producenten ska betala till insamlingssystemet. Ett eventuellt införande av differentierade avgifter bedöms därmed endast ha begränsad effekt.

Enligt avfallsdirektivet får medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppmuntra att produkter utformas så att inverkan på miljön och genereringen av avfall under produktionen och den efterföljande användningen av produkterna minskar (se avsnitt 8.1.2). Krav avseende utformning och design för hållbarhet är av avgörande betydelse för att nå miljönytta men inom ramen för nationell lagstiftning och utredningens uppdrag är detaljerade krav på produkter och design inte möjliga att lägga fram i dagsläget.

Ett ensidigt införande av detaljerade krav på produkter och deras design är svårt att förena med reglerna som styr EU:s inre marknad. I syfte att undvika en fragmentering av den inre marknaden är det därför vår uppfattning att åtgärder vars primära syfte är att påverka hur produkterna produceras eller att ställa krav på dess tekniska egenskaper, i första hand behöver införas på EU-nivå. Samma ställningstagande synes också ha legat till grund för utformningen av de existerande producentansvaren som endast ställer krav på produkters egenskaper när dessa krav följer av EU-rättsakter (se avsnitt 9.2.5).

Ambitionen är därmed att utforma ett producentansvar för textil som i så hög utsträckning som möjligt understödjer arbetet för att minska påverkan uppströms i värdekedjan. I kapitel 11 berörs kortfattat åtgärder som utredningen bedömer bör arbetas vidare med, nationellt såväl som internationellt, för att fullt ut möjliggöra en omställning till en cirkulär ekonomi med resurseffektiva och giftfria kretslopp. En omställning som har potential att minska resursanvändning och begränsa miljö och klimatpåverkan i alla led av den textila värdekedjan.

Under utredningens gång har flera länder visat intresse för den kommande svenska modellen för textilansvar. Röster finns om att avvakta EU:s regleringar avseende textil. Utredningen vill dock betona vikten av att Sverige visar vägen. De starkaste skälen för detta är brådskan vad gäller att minska textiliers starkt negativa effekter på miljö samt de konkurrensfördelar som kan ligga i att Sverige och den svenska marknaden ligger i framkant i att förena miljönytta och lönsamma affärer utifrån mer cirkulära principer. Det finns inget som



hindrar att diskussioner parallellt förs inom EU-systemet om gemensamma principer och regleringar.

### **10.1.3 Krav ska ställas på vad som ska uppnås – inte hur det ska uppnås**

Som framgår ovan finns det två huvudsakliga syften med att införa ett producentansvar för textil: ökad miljönytta samt att producenterna ska bära kostnaden för att hantera det avfall som genereras av deras produkter.

För att uppnå dessa syften är det tillräckligt att lagstiftaren ställer krav på vad som ska uppnås men överläter till producenterna att själva välja hur målen ska uppnås. Med detta förhållningssätt skapas de bästa förutsättningarna för att insamling, sortering, återanvändning och återvinning organiseras på det mest effektiva sättet då det ligger i producenternas eget intresse att hålla nere kostnaderna. Det skapar också förutsättningar för att utvecklingen av effektivare materialåtervinningsprocesser och storskalig sorteringskapacitet drivs framåt av producenternas efterfrågan.

I enlighet med principen om avtalsfrihet bör det också stå producenterna fritt att själva avgöra vilka samarbetsparter som på det mest effektiva sättet kan bidra till att de uppställda målen nås.

Även det faktum att sorterings- såväl som återvinningstekniker av textil är ett område under stark utveckling talar för att detaljstyrning om möjligt bör undvikas då systemet måste kunna anpassas efter såväl den tekniska utvecklingen som förändrade avsättningsmöjligheter för det insamlade textilavfallet.

Ytterligare en viktig faktor är att systemet bör kopplas till Sveriges arbete med förändrade konsumtionsmönster, där öppenhet och transparens och tillit till hållbara konsumentval är en viktig del av Sveriges hållbarhetsarbete. Konsumtionsmönster kan också påverkas om nya styrmedel tillkommer, vilket kort berörs i kapitel 11.

### **10.1.4 Lång aktiv livslängd och återanvändning ger störst miljönytta**

På sikt räcker inte jordens resurser till för att möta en ökad efterfrågan på jungfrulig fiber. Som framgår av avsnitt 4.2.1 är det också tveklöst så att störst miljönytta uppnås när den textil som sätts på

marknaden används många gånger innan den är uttjänt och bör gå till materialåtervinning. Det vill säga, för att nå den högsta miljönyttan ska producentansvaret utformas så att lång aktiv livslängd och återanvändning av textil värnas samtidigt som det textila avfallet så långt som möjligt förbereds för återanvändning.

Miljönyttan av återanvändning är lika stor om den sker i Sverige eller i ett annat land (se avsnitt 4.6). Om den svenska efterfrågan på återanvänd textil understiger utbudet talar miljöskäl sålunda för att textil för återanvändning och textilavfall som förberetts för återanvändning bör exporteras i stället för att materialåtervinnas i Sverige. Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt att den svenska strategin bygger på att andra ska återanvända den textil vi inte längre vill ha. På längre sikt krävs det troligen en förändring inte bara avseende hur vi ser på konsumtion av nya textilier, utan även avseende hur vi ser på att återanvända textil.

Även om såväl återanvändningen som den aktiva livslängden ökar kommer textilen förr eller senare att bli avfall som inte kan förberedas för återanvändning. Samtliga medlemsstater i EU ska dessutom senast år 2025 samla in textilavfall separat och tillgången på textilavfall som förberetts för återanvändning såväl som textil för materialåtervinning kommer därmed att öka. Parallellt med åtgärder för att förlänga den aktiva livslängden och förändra konsumtionsmönster kommer det därför att krävas att det utvecklas nya metoder för materialåtervinning. Vid utvecklingen av en storskalig industri för materialåtervinning i Sverige bör dock utgångspunkten vara att, i enlighet med avfallstrappan, endast använda material som inte lämpar sig för förberedelse för återanvändning eller för vilket det inte föreligger någon efterfrågan från någon som önskar återanvända textilen.

### 10.1.5 Bevara dagens insamling av textil

Trots att det i dag inte finns något producentansvar eller krav på separat insamling av textil och textilavfall samlas cirka 38 000 ton per år in av ideella aktörer. Insamlingen sker i första hand via behållare på återvinningscentraler och återvinningsstationer och över disk (se avsnitt 6.4). Insamling sker även i mindre skala av andra privata secondhandaktörer och genom att återförsäljare tar emot uttjänta textilier i sina affärslokaler. Många hushåll är sålunda redan vana vid

att separera textil och textilavfall från det övriga hushållsavfallet. Till skillnad mot de produkter som omfattas av dagens producentansvar finns det för textil även en väl etablerad önskan att lämna avlagda textilier till välgörande ändamål.

Det faktum att textil i viss mån redan i dag separeras från hushållens restavfall är en fördel som ska tas tillvara när producentansvaret utformas. I stället för att ersätta redan etablerade insamlingsvägar med ett helt nytt insamlingsystem bör dessa vägar därför så långt som möjligt bevaras och integreras i producentansvaret.

Den konsumentundersökning utredningen låtit genomföra visar också att det inte finns en insamlingslösning som passar alla hushåll (se bilaga 5).

### 10.1.6 Det ska vara lätt att göra rätt

En grundförutsättning för att ett producentansvar för textil ska leda till miljönytta är att konsumenterna sorterar ut textil från det övriga kommunala avfallet och lämnar textilen på avsedd plats. För att så ska ske krävs det ett insamlingsystem som gör det lätt att göra rätt. Vid bedömningen av om det system som skapas är tillräckligt användarvänligt måste hänsyn tas till att det även fortsatt kommer att vara enkelt att göra fel genom att slänga textil i hushållets restavfall, helt enkelt därför att varje hushåll förfogar över en egen restavfallspåse.

Att inte lägga textil i hushållets restavfall kräver en aktiv hållbarhetshandling av konsumenten. Forskningen är här tydlig med att information inte är tillräckligt som åtgärd för att förändra individens beteende. Det impulsiva tankesystemets stora betydelse gör att aldrig så god information som anför rationella argument för hållbara val inte räcker. Det behövs också incitament som påverkar de snabba och impulsiva vardagsbesluten.

Ovanstående vetenskap föranleder slutsatsen att det kan behövas ytterligare stödjande system, utöver producentansvarsförordning, för att nå högsta möjliga miljönytta och skapa cirkulära affärsmodeller. Ett sådant med andra produktgrupper väl beprövat system är pant-system, som ligger utanför denna utrednings direktiv, men som skulle understödja att uppnå de effekter som producentansvar enligt direktiven ska eftersträva. I kapitel 11 nämns ytterligare några styrmedel

som enskilt eller i kombinationer kan underlätta för konsumenter att göra hållbara val.

### 10.1.7 Det krävs kunskap för att sortera textil

En konsument saknar ofta den kunskap som krävs för att avgöra vilken textil som lämpar sig för återanvändning och vilken som endast lämpar sig för materialutnyttjande.

Ett insamlingssystem kan därför inte bygga på att konsumenterna ska göra denna bedömning. För att den textil som en konsument lämnar ska hanteras så högt upp i avfallshierarkin som möjligt krävs det en professionell sortering. Detta gäller såväl den textil som lämnas för återanvändning som den textil som lämnas som avfall (se avsnitt 4.7).

### 10.1.8 EU:s inre marknad omfattar även textilavfall

Det finns många aktörer som har en tydlig ambition att marknaden för secondhand ska öka i Sverige och att storskalig sortering för återanvändning respektive materialåtervinning samt industriell fiberåtervinning ska utvecklas och etableras. Utredningen delar bedömningen att detta är önskvärt och återkommer i senare delar av utredningen med tänkbara rekommendationer för att understödja en sådan utveckling. Bedömningen är dock att direktivens inriktning på producentansvar som metod för att uppnå principerna om att förorenaren betalar samt miljönytta gör att utredningens förslag inte aktivt ska påverka producenternas möjligheter att vare sig exportera eller importera textilavfall.

På EU:s inre marknaden ska varor dessutom kunna cirkulera fritt. Avsteg från denna huvudregel får endast förekomma om det är nödvändigt och proportionerligt att hindra handeln med hänvisning till ett erkänt allmänintresse såsom skyddet av miljön. Även om man väger in effekterna av ökade transporter går det inte att visa att miljönyttan av återanvändning och återvinning som sker i Sverige är högre än vid återanvändning och återvinning i andra länder (se avsnitt 4.6).

Däremot kan tydliga krav på informationsplikt ställas så att konsumenter och andra aktörer har full insyn i hur hög andel som går på export och hur stor andel som återanvänds och uppgraderas samt säljs på den svenska marknaden. Här finns paralleller att dra exem-

pelvis till ”öppna jämförelser” inom sjukvården där data läggs öppet. Den typen av transparenta system ser utredningen som väl förenligt med det svenska samhällssystemet byggt på marknadsekonomi och öppenhet.

### **10.1.9 Framtidssäkra genom att följa EU:s mall**

EU-kommissionen har aviserat att man 2021 avser att presentera en strategi för textil som bland annat kommer att uppmuntra att medlemsländerna inför producentansvar för textil (se avsnitt 3.2.3). Enligt avfallsdirektivet ska samtliga medlemsstater senast 2025 samla in textil separat. Dessa planer och redan fastställda krav medför att det inte kan uteslutas att det inom EU kommer att införas ett krav på producentansvar för textil inom en inte alltför lång framtid.

Det finns därför anledning att vid utformningen av det svenska producentansvaret för textil redan nu ta höjd för att systemet kan komma att påverkas av framtida EU-rättsliga krav. Även om det inte är möjligt att redan nu fastslå hur en sådan eventuell framtida reglering kan komma att se ut finns det vissa typer av krav som återkommer i flera av de producentansvar som hittills reglerats på EU-nivå (se avsnitt 9.3). Därtill kommer skyldigheten att utforma alla nya producentansvar så att de uppfyller de nya minimikrav som införts i avfallsdirektivet.

Samtidigt är det värt att betona att Sverige genom att införa ett av de första cirkulära producentansvaren för textil kan påverka de förslag som tas fram inom EU.

### **10.1.10 Den ideella sektorns affärsmodell ska bevaras och andra aktörer ges möjlighet att agera parallellt med ideella sektorn**

Ideella aktörer har under en lång period byggt upp system för insamling, sortering och försäljning av textil och textilavfall och flera ideella aktörer anlitas i dag av kommuner och företag för att samla in både textil och textilavfall (se avsnitt 6.4.6). De utgör därmed centrala aktörer för att nå målet att öka återanvändningen av textil i Sverige. Det överskott som denna verksamhet genererar går till allmännyttiga ändamål i såväl Sverige som utomlands (se avsnitt 6.4.1).

För många hushåll är det också självklart att skänka sina avlagda textilier till välgörande ändamål. Utformningen av producentansvaret bör därför säkerställa att dessa aktörer inte tvingas ändra affärsmodell.

## 10.2 En ny förordning om producentansvar för textil

**Utredningens förslag:** En ny förordning, Förordningen om producentansvar för textil, ska införas.

I förordningens inledning ska anges att förordning syftar till att

- främja åtgärder som minskar mängden textil som blir avfall,
- producenter ska ansluta sig till ett insamlingsystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla textilavfall,
- underlätta för innehavare av textilavfall att lämna ifrån sig avfallet,
- nå insamlings- och återvinningsmålen.

Förordningen ska innehålla en upplysning om vilka bemyndiganden som utnyttjats för bestämmelserna i förordningen.

Förordningen ska innehålla upplysningar om bestämmelser om avgifter och bestämmelser om skyldighet att sortera ut textilavfall från annat avfall och var man ska lämna textilavfallet.

Av förordningen ska följa att kommunens ansvar för att transportera och behandla avfall inskränks endast i fråga om avfall som lämnas till någon som med stöd av förordningen får samla in textilavfall.

### *Skälen för utredningens förslag*

Av 15 kap. 12 § miljöbalken följer att regeringen får meddela föreskrifter om producentansvar. Producentansvaret för textil ska därför införas genom en ny förordning. Den nya förordningens rubrik ska vara Förordning om producentansvar för textil.

För ökad tydlighet bör läsaren upplysas om förordningens primära syften. I förordningens inledning ska därför anges att förordning syftar till att

- främja åtgärder som minskar mängden textil som blir avfall,
- producenter ska ansluta sig till ett insamlingssystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla textilavfall,
- underlätta för innehavare av textilavfall att lämna ifrån sig avfallet,
- nå insamlings- och återvinningsmålen.

Konstitutionsutskottet har framhållit att det av en förordning bör framgå vilka bemyndiganden som utnyttjats för bestämmelserna i en förordning (bet. 2012/13:KU10 s. 78). En upplysning om lagstödet för förordningen ska därför tas in i förordningen om producentansvar för textil.

I avfallsförordningen finns bestämmelser om skyldighet att sortera ut textilavfall från annat avfall och var man ska lämna textilavfallet (se avsnitt 10.16.2). I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om skyldighet att betala avgifter för Naturvårdsverkets prövnings- och tillsynsverksamhet (se avsnitt 10.13.3). För att underlätta för läsaren ska förordningen om producentansvar för textil innehålla upplysningar om dessa bestämmelser.

Enligt huvudregeln i miljöbalken är det varje kommuns ansvar att se till att kommunalt avfall inom kommunen behandlas (15 kap. 20 § miljöbalken). Kommunen är även skyldigt att under vissa förutsättningar transportera bort avfallet från den fastighet där avfallet finns (15 kap. 20 a § 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). Med detta ansvar följer att det endast är kommunen eller någon som kommunen anlitar som får hantera det kommunala avfallet (15 kap. 24 § miljöbalken). Vid införandet av ett producentansvar måste därför det kommunala avfallsmonopolet och kommunens ansvar för behandling och transport inskränkas för att göra det möjligt för andra aktörer att behandla och transportera den del av det kommunala avfallet som utgörs av textilavfall. Att en sådan inskränkning är möj-

lig följer av bemyndigandet i 15 kap. 21 § miljöbalken. Av förordningen om producentansvar för textil ska därför följa att kommunens ansvar för att transportera och behandla avfall inskränks endast i fråga om avfall som lämnas till någon som med stöd av förordningen får samla in textilavfall.

### 10.3 För vilka produkter gäller producentansvaret?

**Utredningens förslag:** Producentansvaret för textil ska omfatta varor hänförliga till KN-nr 4202 1291, 4202 1299, 4202 2290, 4202 3290, 4202 9291, 4202 9298, 6301, 6302, 6303, 6304, 6505, 9404 30 00 00 och 9404 90 samt KN-nr i kapitel 57, 61 och 62.

**Utredningens bedömning:** Om Sverige inför ett producentansvar för textil som omfattar ovanstående KN-nr bedöms det medföra att Sverige uppfyller avfallsdirektivets krav på separat insamling av textil.

#### *Skälen för utredningens förslag och bedömning*

För utredningens fullgörande finns det två definitioner av textil som måste fastställas. För det första måste det definieras vilken typ av textil som ska omfattas av producentansvaret. För det andra måste det fastställas vilken textil som omfattas av kravet på separat insamling i avfallsdirektivet.

Eftersom EU-rätten inte uppställer något krav på att införa ett producentansvar för textil står det Sverige fritt att avgöra vilken typ av textil vi anser bör omfattas av ansvaret. När det däremot gäller kravet på separat insamling bör definitionen av textil utgå från avfallsdirektivet. Värt att notera är dock att om de båda definitionerna skiljer sig åt och definitionen av textil inom ramen för producentansvaret är smalare än definitionen av textil i avfallsdirektivet så måste införandet av ett producentansvar kompletteras med bestämmelser som säkerställer separat insamling även av den textil som inte omfattas av producentansvaret. Utredningen anser dock att det vore ineffektivt att införa en separat insamling av viss textil inom ramen för ett producentansvar och samtidigt införa ett parallellt system för



separat insamling av övrig textil. En sådan lösning skulle till exempel innebära att kommunerna skulle bli tvungna att bygga ett parallellt system för separat insamling av hushållens textilavfall som inte omfattades av producentansvaret. Målsättning bör därför vara att all typ av textil som omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling också omfattas av producentansvaret.

Definitionen av vilken typ av textil som ska omfattas av producentansvaret måste tas fram i tre steg. Först måste det klarläggas vad som avses med textil i avfallsdirektivet för att fastställa vilken typ av textil som medlemsstaterna måste samla in separat. Därefter är det möjligt att undanta viss typ av textil från kravet på separat insamling genom att tillämpa artikel 10.2–3 i avfallsdirektivet. Den typ av textil som sedan återstår är den som bör omfattas av producentansvaret.

### **10.3.1 Vilken typ av textil ska EU:s medlemsstater samla in separat?**

Avfallsdirektivet innehåller ingen definition av textil. I artikel 11.1 tredje stycket anges endast att, om inte annat följer av artikel 10.2 och 10.3, ska medlemsstaterna införa separat insamling för textil senast den 1 januari 2025. Det finns inte heller någon definition av textil i någon annan avfallsrelaterad gemenskapslagstiftning. Det närmaste man kommer är den förteckning över avfall som kommissionen antagit (Kommissionens beslut av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall). Även om denna förteckning innehåller flera typer av textilier går det som utredningen ser det inte att använda förteckningen för att fastställa vad som utgör textil i avfallsdirektivets mening. Enligt förteckningen finns det till exempel en avfallstyp för textil (kod 20 01 10) och en annan för kläder (kod 20 01 11). Att från detta dra slutsatsen att kläder inte utgör textil, och därför inte omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling av textil, får ses som uteslutet.

Utredningen har funnit två olika definitioner av textil i övrig gemenskapslagstiftning. Dels i den så kallade fiberförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 av den 27 september 2011 om benämningar på textilt fibrer och därtill hörande

etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter och om upphävande av rådets direktiv 73/44/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 96/73/EG och 2008/121/EG), dels i kommissionens beslut om miljömärket för textilprodukter (Kommissionens beslut 2014/350/EU av den 5 juni 2014 om fastställande av ekologiska kriterier för EU-miljömärket för textilprodukter).

Syftet med fiberförordningen är att få den inre marknaden att fungera och att ge konsumenter korrekt information genom att fastställa gemensamma regler för etikettering och märkning av textilprodukter. I fiberförordningen definieras textilprodukt som en produkt i obearbetat, halvbearbetat, bearbetat, halvförädlad, förädlad, halvkonfektionerat eller konfektionerat tillstånd som uteslutande består av textilfibrer, oavsett vilket förfarande som använts för deras blandning eller sammansättning (artikel 3 a). De krav på etikettering och märkning som följer av fiberförordningen gäller även vissa produkter som inte uteslutande består av textilfibrer. Enligt artikel 2.2 ska förordningen bland annat tillämpas på produkter som består av minst 80 viktprocent textilfibrer, textila inslag i det övre skiktet i flerlagrade golvbeläggningar och beläggningar på campingartiklar förutsatt att dessa textila inslag utgör minst 80 viktprocent av dessa beläggningar.

Beslutet om fastställande av ekologiska kriterier för EU-miljömärket för textilprodukter syftar till att identifiera produkter som har mindre miljöpåverkan under sin livscykel än andra i övrigt jämförbara produkter. I beslutet definieras produktgruppen ”textilprodukter” som

- textilier för konfektion och accessoarer: kläder och accessoarer som består av minst 80 viktprocent textilfibrer i vävd eller stickad form eller i form av fiberduk,
- inredningstextilier: textilprodukter för inomhusbruk som består av minst 80 viktprocent textilfiber i vävd eller stickad form eller i form av fiberduk,
- textilfibrer, garn, tyger och stickade paneler: mellanprodukter avsedda för användning i textilier för konfektion och accessoarer samt inredningstextilier, inklusive stoppning och madrassvar före applicering av bakstycke och behandlingar som hör samman med den slutliga produkten,

- delar som inte är gjorda av fibrer: mellanprodukter som textilier för konfektion och accessoarer samt inredningstextilier förses med, bland annat dragkedjor, knappar och andra accessoarer samt membran, beläggningar och laminat, samt
- rengöringstextilier: vävda tygprodukter eller tygprodukter gjorda av textilfibrer och avsedda för våt- eller torr-torkning av ytor och torkning av kökstillbehör.

Utredningen kan konstatera att avsaknaden av en definition av textil kopplad till avfallsregleringen är en brist som medför att det inte med säkerhet går att uttala sig om vad skyldigheten i artikel 11.1 tredje stycket i avfallsdirektivet faktiskt innebär. Utredningen kan även konstatera att det leder fel att utgå ifrån en definition av textil som tagits fram i syfte att stärka konsumentskyddet eller för att avgränsa vilka textilprodukter som ska kunna miljömärkas för att fastställa vilken typ av avfall som ska samlas in separat. Det är till exempel inte rimligt att sluta sig till att kravet på separat insamling av textil innefattar ett krav på separat insamling av golvbeläggningar vars översta skikt innehåller textil eller av dragkedjor.

EU:s krav på separat insamling av textil infaller först 2025 och det kommer därmed också att dröja innan det eventuellt kan bli aktuellt för EU-domstolen att tolka hur begreppet textil ska tolkas inom ramen för avfallsdirektivet.

Med dessa förutsättningar återstår endast att göra en egen syftes-tolkning. Skulle det visa sig att den tolkning utredningen gör inte överensstämmer med ett framtida förtydligande av avfallsdirektivet eller en prejudicerande tolkning av EU-domstolen får anpassningar göras när rättsläget klarnat.

Framtagandet av denna tolkning underlättas om man väger in att det följer av artikel 10.2–3 i avfallsdirektivet att kravet på separat insamling inte är absolut. Under vissa förutsättningar har medlemsstaterna möjlighet att undanta vissa typer, eller fraktioner, av avfall från kravet på separat insamling. För textilfraktioner som kan undantas enligt artikel 10.2–3 saknas det därmed skäl att fastställa om dessa fraktioner ingår begreppet textil.

Enligt artikel 10.2 behöver avfall endast samlas in separat om det är nödvändigt för att avfallet ska kunna genomgå förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden eller om separat insamling underlättar eller förbättrar sådan

hantering. Även om separat insamling krävs enligt artikel 10.2 får medlemsstaterna medge undantag i fyra fall.

- För det första kan undantag göras om insamling av vissa typer av avfall tillsammans inte påverkar deras möjligheter att genomgå förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden och leder till ett återvinningsresultat som är kvalitetsmässigt jämförbart med det som uppnås vid separat insamling.
- För det andra kan undantag göras om separat insamling inte leder till det bästa miljömässiga resultatet, mot bakgrund av den sammanlagda miljöpåverkan från hanteringen av de aktuella avfallsströmmarna.
- För det tredje kan undantag göras om separat insamling inte är tekniskt genomförbar med beaktande av god praxis för avfallsinsamling.
- För det fjärde kan undantag göras om separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader. Vid bedömningen av om kostnaden för separat insamling är oskälig ska det bland annat beaktas vilka negativa miljöeffekter som uppstår om materialet blandas med annat avfall och vilka möjliga intäkter som kan fås från försäljning av returråvaror. Medlemsländer som tillämpar principen om att förorenaren betalar och tillämpar producentansvar får även väga in detta.

Förenklat kan man sålunda säga att det handlar om att väga den förväntade miljönyttan som följer av separat insamling mot om det är tekniskt möjligt och ekonomiskt försvarbart att samla in en viss textilfraktion separat. Som framgår i avsnitt 4.3.2 gäller för textilavfall att den absolut största miljönyttan uppnås om textilavfallet förbereds för återanvändning. Det blir således svårt att undanta textilavfall som kan förberedas för återanvändning från kravet för separat insamling. När det däremot gäller textilavfall som endast kan materialåtervinnas eller återvinnas är skälen för separat insamling svagare. Är det dessutom så att denna typ av textil kräver kostsamma investeringar i insamlingssystem talar även det för att Sverige har rätt att undanta sådan textil från kravet på separat insamling.

Det är även logiskt att det följer av direktivet att Sverige har rätt att väga in att vi nu inför ett producentansvar vid fastställandet av vilken typ av textil som ska samlas in separat.

### 10.3.2 Vilka produkter omfattas av producentansvaret?

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang är det utredningens uppfattning att avfallsdirektivets krav på separat insamling av textil uppfylls genom att låta producentansvaret omfatta kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil.

Övrig textil som eventuellt omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling ska undantas med hänvisning till att det i dag finns begränsade möjligheter att förbereda dessa avfallsfraktioner för återanvändning såväl som tekniska begränsningar för vad som är möjligt att materialåtervinna. Då miljönyttan som följer av separat insamling av dessa fraktioner i dagsläget är begränsad vore det därför oskäligt att inkludera dessa i producentansvaret och tvinga producenterna att bära kostnaden för den separata insamlingen.

Utredningen har också uppfattat att regeringen har för avsikt att ett producentansvar för textil ska introduceras på den svenska marknaden i närtid, vilket talar för avgränsningar som gör det rimligt att hantera genomförande snarast.

Det är emellertid inte tillräckligt att definiera den textil som omfattas av producentansvaret som kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil. Även om dessa begrepp är tillräckligt tydliga för att hushållen ska kunna avgöra vilken typ av avfall de ska lämna till insamlingssystemet är de inte tillräckligt entydiga för att i juridisk mening avgränsa de skyldigheter som påförs producenter. Utredningen har därför övervägt att förutom definitionen även lista specifika produkter som ingår alternativt inte ingår.

Efter kontakter med företag och branschföreträdare står det dock klart att de föredrar att producentansvaret avgränsas med hjälp tulltaxans indelning i KN-nummer.<sup>1</sup> En fördel med denna indelning är att det redan finns många system som är uppbyggda utifrån KN-nummer och att företagen därför vanligtvis redan har kännedom om

---

<sup>1</sup> Se rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma Tulltaxan.

en produkts KN-nummer. Förutom att KN-nummer används för att klassificera produkter vid förtullning och importstatistik så används de till exempel för att avgränsa vilka produkter som omfattas av lag (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Samma metod för avgränsning har även föreslagits av Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (SOU 2020:20). Att använda en internationellt vedertagen klassificeringsmetod gör det också betydligt lättare för utländska företag att fastställa om de omfattas av det svenska producentansvaret.<sup>2</sup> En annan fördel jämfört med att skapa en egen lista över produkter är att det finns bestämmelser om hur den Kombinerade nomenklaturen ska tolkas, tidigare meddelade klassificeringsbesked och en omfattande rättspraxis från EU-domstolen som kan användas för att avgränsa olika produktgrupper från varandra.

En nackdel med att använda KN-nummer är att indelningen endast i viss mån tar hänsyn till att enskilda produkter kan innehålla mer eller mindre textilfibrer. Enligt de allmänna bestämmelserna för tolkning av den Kombinerade nomenklaturen ska varor som består av olika material klassificeras som om de bestod av det material som ger varan dess huvudsakliga karaktär.<sup>3</sup> Utredningen har övervägt att ytterligare avgränsa vilka produkter som omfattas genom att förutom KN-nummer använda definitionen av textil i fiberförordningen. Som framgår ovan utgår den definitionen ifrån om produkten består av enbart textilfibrer, eller åtminstone 80 viktprocent textilfibrer. Den som sätter textilprodukter på EU:s inre marknad måste ta ställning till om produkten omfattas av förordningen. Genom att i förordningen om producentansvar för textil hänvisa till fiberförordningens definition av textil skulle det därför inte krävas en ny analys av produkten för att fastställa om den är en textil.

Utredningen har dock valt att inte använda fiberförordningens definition eftersom det främsta syftet med att använda KN-nummer är att förenkla för företagen vid fastställandet av vilka produkter som omfattas. Om fiberinnehåll läggs till som ytterligare ett kriterium går en del av den förenklingen förlorad. Utredningen bedömer också

---

<sup>2</sup> EU:s KN-nummer baseras på The Harmonized Commodity Description and Coding System som tagits fram av World Customs Organization (WCO). Över 200 länder har använt WCO:s system som bas för sina tulltaxor och 98 procent av alla varor i den internationella handeln klassificeras enligt systemet (*källa*: wcoomd.org).

<sup>3</sup> Bilaga 1, Avsnitt 1 A 3 b rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma Tulltaxan.

att det är tillräckligt att utgå ifrån huvudregeln att det är det material som ger varan dess huvudsakliga karaktär som ska avgöra om en vara omfattas av producentansvaret. Om en jacka är tillverkad av textil och läder eller textil och gummi är det är sålunda jackans huvudsakliga karaktär som avgör om den omfattas av producentansvaret.<sup>4</sup>

De KN-nummer som omfattar kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil framgår av tabell 10.1.

**Tabell 10.1 KN-nummer för varor som omfattas av producentansvaret**

KN-nummer	Varutyper
4202 1291	Väskor med utsida av textilvara
4202 1299	Väskor med utsida av textilvara
4202 2290	Väskor med utsida av textilvara
4202 3290	Artiklar som normalt bärs i fickan eller handväskan
4202 9291	Väskor med utsida av textilvara
4202 9298	Väskor med utsida av textilvara
57	Mattor och annan golvbeläggning av textil
61	Kläder och tillbehör till kläder av trikå
62	Kläder och tillbehör till kläder av annan textilvara än trikå
6301	Res- och sängfilter:
6302	Sänglinne, bordslinne, toaletthanddukar, kökshanddukar och liknande artiklar
6303	Gardiner, rullgardiner och draperier; gardinkappor och sängkappor
6304	Andra inredningsartiklar
6505	Hattar och andra huvudbonader av textilvara
9404 30 00 00	Sovsäckar
9404 90	Sängkläder och liknande inredningsartiklar

<sup>4</sup> Kläder av läder har KN-nummer 4203, kläder av textil har KN-nummer som börjar på 61 och kläder av gummi har KN-nummer 4015.

## 10.4 Vilken aktör har producentansvar?

**Utredningens förslag:** Med producent avses den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil samt, den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till privata hushåll eller till andra slutanvändare än privata hushåll i Sverige säljer textil.

En remake-aktör utgör inte en producent.

Med släppa ut på den svenska marknaden avses att för första gången i Sverige göra en textil tillgänglig för någon annan.

Med distansavtal avses detsamma som i lagen om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Med remake-aktör avses den som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden.

En avfallsinnehavare som lämnar textil som inte släppts ut på marknaden direkt till ett tillståndsgivet insamlingssystem, eller till en aktör som får samla in textilavfall utan tillstånd, ska likställas med en producent.

### *Skälen för utredningens förslag*

Definitionen av vem som ska anses utgöra producent avgör vem i tillverknings- och leveranskedjan som ska ansvara för att bekosta omhändertagandet av textilen när den blivit avfall. I de nuvarande producentansvaren finns flera varianter av producentdefinitioner. I vissa fall leder dessa till att det för en och samma produkt finns flera producenter. En sådan ordning bör undvikas då det skapar osäkerhet och dessutom leder till tillsynsproblem. Vid fastställande av definitionen bör det dessutom vägas in att det från ett tillsynsperspektiv är eftersträvansvärt att så långt som möjligt lägga producentansvaret på aktörer som är etablerade i Sverige (se vidare avsnitt 10.12.1). Dessutom bör definitionen följa den mall som använts inom EU vid reglering av producentansvar (se avsnitt 10.1.9 samt artikel 3.6 och 3.11 i engångsplastdirektivet samt artikel 3 f och 3 k i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall



som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning [WEEE-direktivet]).

Genom att dels avgränsa ansvaret till producenter etablerade i Sverige samt till aktörer som säljer på distans direkt till slutanvändare i Sverige, dels till den som för första gången gör en textil tillgänglig på den svenska marknaden uppfylls alla dessa målsättningar.

Med producent ska därför avses

- den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt tillverkar, säljer, hyr ut eller importerar och på den svenska marknaden släpper ut textil,
- den som inte är etablerad i Sverige och som genom distansavtal yrkesmässigt direkt till privata hushåll eller till andra slutanvändare än privata hushåll i Sverige säljer textil.

Med släppa ut på den svenska marknaden avses att för första gången i Sverige göra en textil tillgänglig för någon annan.

Med distansavtal avses detsamma som i lag (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

Skälet till att det endast är distansförsäljning till slutanvändare omfattas, och inte uthyrning på distans, är att den textil som eventuellt hyrs från ett företag i ett annat land lämnas tillbaka till uthyraren. När dessa produkter blir avfall uppstår således avfallet i uthyrarens hemland.

Med dessa definitioner utgör secondhandaktörer vanligtvis inte producenter eftersom de produkter de säljer satts på den svenska marknaden av någon annan. I de fall en secondhandaktör importerar begagnade produkter kommer de dock att utgöra en producent för dessa trots att de är begagnade eftersom de inte tidigare satts på den svenska marknaden av någon annan. Eftersom det i dagsläget endast finns ett producentansvar för textil i Frankrike kommer secondhandaktörer som importerar begagnade kläder inte att missgynnas annat än i de fall den begagnade textilen är fransk. Om fler länder inför producentansvar för textil bör man dock överväga att skapa ett system som säkerställer att begagnade kläder som rör sig över gränserna inte belastas med dubbla producentansvarsavgifter.

Definitionerna kommer även att innebära att en aktör kan bli producent för delar av sitt sortiment men inte för andra. Så blir till exempel fallet om en del av de textilprodukter aktören säljer eller hyr

ut köpts in från en distributör som etablerat ett lager i Sverige och en del från en distributör som har sitt lager utanför Sverige. I det första fallet är det distributören som har producentansvar och i det andra fallet är det säljaren som har producentansvar eftersom denne importerat textilprodukterna till Sverige och vid försäljningen eller uthyrningen gör dem tillgängliga på den svenska marknaden för första gången.

#### 10.4.1 Ansvar för textil som inte sätts på marknaden

I utredningens direktiv påtalas att ett problem som har uppmärksamats är att helt nya textilier, till exempel överskottslager och exemplar med fabrikationsfel, i dag lämnas direkt till förbränning. Enligt utredningens direktiv ska eventuella mål och utformning av producentansvaret styra bort från detta.

Med den definition av producent som fastställs ovan omfattas denna typ av textil inte av producentansvaret eftersom produkterna inte släppts ut på marknaden.<sup>5</sup> När den aktör som innehar produkterna vill göra sig av dem utgör de dock avfall som omfattas av det utsorteringskrav som föreslås införas i avfallsförordningen (se avsnitt 10.16.2). Produkterna ska därför lämnas till ett tillståndsgivet insamlingssystem eller till en aktör som får samla in textilavfall utan tillstånd.

Det är inte rimligt att insamlingssystemet ska bära kostnaden för att hantera detta avfall om det inte samtidigt föreligger en skyldighet för den som ger upphov till avfallet att ansvara för att det tas om hand. En avfallsinnehavare som i enlighet med utsorteringskravet i avfallsförordningen lämnar textil, som inte släppts ut på marknaden, direkt till ett tillståndsgivet insamlingssystem eller till en aktör som får samla in textilavfall utan tillstånd ska därför likställas med en producent. I de fall skälet till att produkterna inte släppts ut på marknaden har att göra med att de inte uppfyller produktkrav rörande exempelvis kemikalieinnehåll eller säkerhet gäller speciella krav, se mer om detta i avsnitt 10.7.3.

---

<sup>5</sup> Med undantag för produkter som satts på marknaden av någon annan i ett tidigare distributionsled. I ett sådant fall är det distributören som har producentansvar även om produkterna aldrig säljs till en slutanvändare.

### 10.4.2 Undantag för remake

Det finns även anledning att beröra vad som ska gälla för aktörer som använder begagnad textil, restlager eller textilavfall som råvara för att tillverka nya produkter. Exempel på detta kan vara en aktör som använder uttjänta lakan för att tillverka tygväskor eller en aktör som köper upp restlager och använder materialet för att tillverka nya textilprodukter. Med den definition av producent som föreslås ovan kommer även dessa remake-aktörer att klassas som producenter som har ett producentansvar. Det spelar ingen roll att det material de använder vid tillverkningen utgörs av textil som satts på marknaden av någon annan<sup>6</sup> eftersom remake-aktören tillverkar en ny produkt. Det skulle i sin tur innebära att en producentansvarsavgift skulle tas ut två gånger för samma textil.

Utredningen anser att det vore olyckligt. Verksamhet som består i att använda begagnad textil, textil från restlager och textilavfall för att tillverka nya kläder, accessoarer etc. leder till att textilmaterialets aktiva livslängd ökar (se avsnitt 4.3.5). Att använda textilmaterialet som råvara i befintlig form är positivt ur miljöperspektivet då det kräver mindre resurser än att till exempel återvinna fibern till ny fiber. För att underlätta för denna typ av verksamhet ska remake-aktörer därför inte omfattas av producentansvaret.

Med remake-aktör ska avses den som tillverkar textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden. Undantaget kan sålunda inte tillämpas om den råvara som används inte utgör textil enligt definitionen i förordningen. Det innebär att en remake-aktör som använder exempelvis tyg från möbler eller spill från textiltillverkning inte kan utnyttja undantaget. Det innebär även att en aktör som använder återvunnen fiber inte utgör en remake-aktör. Sådana aktörer kommer därmed att ha producentansvar för de produkter de sätter på den svenska marknaden.

Det är även viktigt att poängtera att denna definition av remake-aktör inte syftar till täcka alla former av remake eller att ge fördelar till viss typ av remake. Den är endast avsedd att säkerställa att en och samma textil inte belastas med dubbla producentansvarsavgifter och att all textil som sätts på den svenska marknaden har en producent

---

<sup>6</sup> Detta gäller även restlager som inte satts på den svenska marknaden innan de överläts till remake-aktören. När restlagret överläts till remake-aktören görs textilen tillgänglig för någon annan. Det är således innehavaren av restlagret som släpper ut textilen på den svenska marknaden och som därmed utgör producent.

som ansvarar för att betala för hanteringen av avfallet. Det är sålunda skälet till att en remake-aktör som använder importerad textil vid tillverkningen inte undantas från producentansvaret. Detsamma gäller en aktör som använder sitt eget restlager till remake.<sup>7</sup> Utredningen ser dock gärna att införandet av ett producentansvar kombineras med andra åtgärder som gynnar remake generellt (se kapitel 11).

Undantaget från producentansvaret för remake-aktörer kombineras även med en möjlighet för dessa aktörer att samla in textilavfall utan tillstånd (se avsnitt 10.8).

## 10.5 Producenternas ansvar

**Utredningens förslag:** En producent ska se till att textil som producenten sätter på marknaden tas om hand när textilen blivit avfall.

Med textilavfall avses textil som är avfall enligt miljöbalken.

En producent ansvarar även för att ta hand om den del av det historiska textilavfallet som motsvarar producentens andel av den svenska marknaden för ny textil.

Med historiskt textilavfall avses textil som släppts ut på den svenska marknaden före den 1 januari 2024 och som har blivit textilavfall.

### *Skälen för utredningens förslag*

Vid införandet av ett producentansvar läggs alltid det ekonomiska ansvaret för att ta hand om avfallet på producenterna i enlighet med principen om att förorenaren betalar. När det gäller ansvaret för att organisera omhändertagandet av avfallet finns det två alternativ. Antingen läggs även detta ansvar på producenterna eller så läggs det ansvaret på en annan part som sedan får ersättning av producenterna för de kostnader som uppstår i samband med insamling och återvinning av avfallet (se avsnitt 9.1).

---

<sup>7</sup> Om det är innehavaren av restlagret som i egen regi använder textilen till remake har textilen som används som råvara inte satts på den svenska marknaden och därmed kan en sådan aktör inte utnyttja undantaget från producentansvar.

### 10.5.1 Producenterna ska ha både det ekonomiska och det organisatoriska ansvaret för textilavfallet

För de producentansvar som redan införts i Sverige gäller i samtliga fall att producenterna har såväl det ekonomiska som det organisatoriska ansvaret.<sup>8</sup> Utredningen har övervägt om det för textil finns anledning att frångå denna tidigare ordning och lägga det organisatoriska ansvaret på kommunerna. Ett skäl för detta är att kommunerna har en utvecklad och väl fungerande rikstäckande infrastruktur för insamling av kommunalt avfall. Dessutom erbjuder flera kommuner redan i dag separat insamling av hushållens textil och i många fall upplåter de plats till ideella aktörer på återvinningscentraler, återvinningsstationer och annan kommunal mark (se avsnitt 6.2 och 6.4.6).

Utredningen anser dock att en uppdelning av ansvaret för textilavfallet skulle få flera negativa konsekvenser. När producenterna ges hela ansvaret följer automatiskt att det skapas ett starkt incitament för producenterna att, utifrån de krav som ställs, utforma en textilinsamling och en hantering av det insamlade textilmaterialiet som är så resurs- och kostnadseffektiv som möjligt. Delas ansvaret kvarstår visserligen producenternas önskan att minimera kostnaderna men möjligheten att styra hur insamling och hantering organiseras begränsas betydligt. Under förutsättning att en kommun sköter textilinsamlingen och hanteringen av det insamlade textilavfallet i enlighet med de i författning fastställda kraven skulle producenterna nämligen vara tvungna att ersätta kommunens kostnader. En uppdelning av ansvaret för den separata insamlingen av textil riskerar således att leda till att producenternas kostnader blir högre än vad som nödvändigt. Det går inte heller att bortse från att en delning av ansvaret riskerar att leda till konflikter om vad som ska anses vara en rimlig ersättning. Naturvårdsverket har tidigare fört liknande resonemang (Naturvårdsverket 2016, s. 84).

Begränsas producenternas möjlighet att styra textilinsamlingen och hanteringen av textilavfallet påverkas även efterfrågan på nya tekniska lösningar. Industriell sortering och tekniker för att materialåtervinna textil storskaligt är fortfarande under utveckling alternativt

---

<sup>8</sup> Regeringen har tidigare övervägt att föra över det organisatoriska ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper från producenterna till kommunerna. Efter att riksdagen tillkännagivit att ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper även fortsatt ska ligga på producenterna gick regeringen emellertid inte vidare med dessa planer (se Regeringskansliet 2018, s. 60).

under uppbyggnad (se avsnitt 4.8). En tydlig efterfrågan från producenterna skulle driva på denna utveckling och göra det mer attraktivt att investera i lösningar som sänker kostnaden för insamling, sortering och återvinning av textil. Om producenterna även har det organisatoriska ansvaret leder det således inte bara till att producenternas kostnader för producentansvaret kan hållas nere, det gynnar också utvecklingen av konkurrenskraftig industri för hantering av textilavfall i Sverige.

Det bör i detta sammanhang påtalas att detta inte innebär att producenterna är förhindrade att samarbeta med kommunerna utan endast att ett sådant samarbete kommer att komma till stånd om producenterna eller den som sköter insamlingssystemet anser att det är den mest ändamålsenliga lösningen. Som följer av avsnitt 10.8 finns det inte heller något som hindrar kommuner från att fortsätta samla in textilavfall, antingen i egen regi eller genom att upplåta plats åt ideella aktörer.

Av dessa skäl och i enlighet med de utgångspunkter som följer av avsnitt 10.1.3 ska producentansvaret för textil omfatta såväl ett ekonomiskt som ett organisatoriskt ansvar. Producenten ska därför se till att den textil som producenten sätter på marknaden tas om hand när den blivit avfall.

Med textilavfall avses textil som är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

### 10.5.2 Ansvar för historiskt textilavfall

När förordningen om producentansvar för textil träder i kraft kommer det att finnas en stor mängd textil som hushåll och verksamheter införskaffat innan producentansvaret infördes. När denna textil blir avfall kommer även denna att lämnas i de insamlingssystem som producenterna ansvarar för. Det vill säga, kostnaden för att ta om hand denna historiska textil kommer att belasta de nya insamlingssystemen, och därmed dagens producenter, trots att textilen sattes på marknaden när ansvaret för textilavfallet inte låg på producenterna. Detta är en i det närmaste ofrånkomlig konsekvens vid införande av ett producentansvar.

Lösningar som innebär att kostnaden för att samla in det historiska avfallet inte ska belasta det nya systemet blir snabbt tekniskt

avancerade och administrativt betungande. Till saken hör också att införandet av ett producentansvar medför att tidpunkten för när kostnaden för att ta hand om avfallet förflyttas. I ett producentansvar tas kostnaden för att ta hand om det framtida avfallet ut vid inköpstillfället. Att göra sig av med produkten när den blivit avfall är däremot gratis. I dagens system tas kostnaden i stället ut först när produkten blivit avfall. Hushållen betalar till exempel kommunen för att ta hand om avfallet när det slängs i restavfallet eller på återvinningscentralen. För den textil som införskaffats innan ett producentansvar införts, och som ännu ej blivit avfall när producentansvaret införs, har sålunda kostnaden för avfallshanteringen inte tagits ut.

Inom ramen för producentansvaret för elutrustning har problemet med det historiska avfallet lösts genom att producenterna även ges ett ansvar för en andel av det historiska avfallet som uppkommer i Sverige och motsvarar producentens andel av marknaden för konsumentelutrustning i Sverige (40 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning). Med hänvisning till resonemanget i föregående stycke får detta ses som en rimlig lösning som ska gälla även avseende det historiska textilavfallet. Det ska också påtalas att denna lösning är förenlig med bemyndigandet i 15 kap. 12 § andra stycket miljöbalken. En producent ska därför även ansvara för att ta hand om den del av det historiska textilavfallet som motsvarar producentens andel av den svenska marknaden för ny textil.

Begreppet historiskt textilavfall ska definieras som textil som har släppts ut på den svenska marknaden innan ansvaret för avfallsinsamlingen fördes över från kommunerna till producenterna. I avsnitt 10.17.1 föreslår utredningen att ansvaret övergår till producenterna den 1 januari 2024. Med historiskt textilavfall ska därför avses textil som släppts ut på den svenska marknaden före den 1 januari 2024 och som har blivit textilavfall.

Eftersom fördelningen av ansvaret för det historiska avfallet fördelas med utgångspunkt i dagens marknadsandelar blir det enkelt att fördela kostnaden mellan producenterna. Om det finns fler än ett insamlingssystem uppstår dock ett behov av att fördela kostnaden för det historiska avfallet mellan insamlingssystemen. Se mer om detta i avsnitt 10.7.5.

## 10.6 Tillståndspliktiga insamlingssystem och producenternas skyldigheter

**Utredningens förslag:** Med insamlingssystem avses yrkesmässig insamling av textilavfall.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att textil omfattas av ett insamlingssystem samt om tillståndskrav för insamlingssystem för textilavfall.

För att driva ett insamlingssystem för textilavfall krävs det tillstånd.

Den som omfattas av ett sådant tillstånd ska undantas från anmälningsplikten i avfallsförordningen.

En producent som gör textil tillgänglig på den svenska marknaden ska se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.

Innan en producent sätter textil på den svenska marknaden ska en anmälan skickas till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla producentens namn, kontaktuppgifter, organisationsnummer, eller om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning samt uppgift om vilket insamlingssystem som åtagit sig att ta hand om textilen när den blivit avfall. Naturvårdsverket ska underrättas om ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en sådan anmälan via internet. En anmälan ska kunna göras på svenska eller engelska.

### *Skälen för utredningens förslag*

Inom ramen för producentansvaret för elutrustning och förpackningar<sup>9</sup> krävs tillstånd för att yrkesmässigt samla in avfall (se avsnitt 9.2.4).

<sup>9</sup> För förpackningar gäller detta från och med den 1 januari 2021. Även inom producentansvaret för returpapper kommer det enligt gällande rätt att krävas tillstånd för yrkesmässig insamling. Miljödepartementet har dock remitterat en promemoria där det föreslås att producentansvaret för returpapper ska upphävas den 1 januari 2022, remisstiden löpte ut den 30 oktober 2020 (Regeringskansliet 2020a). Förslaget har ännu inte resulterat i några författningsändringar men utredningen har trots det valt att i den följande redovisningen inte hänvisa till producentansvaret för returpapper.



Kraven på tillstånd för att driva insamlingssystem tillkom efter att det visat sig vara problematiskt att bedriva en effektiv tillsyn av insamlingen när denna tillsyn måste riktas mot varje enskild producent. Det påtalades även att en enskild producent hade svårt att påverka hur de materialbolag som skötte insamlingen för ett stort antal producenter agerade. Genom krav på tillstånd för insamlingsystemen kan tillsynen i stället riktas mot den som driver insamlingsystemet. Enligt de gällande regleringarna är de enskilda producenterna skyldiga att se till att deras produkter omfattas av ett tillståndspliktigt insamlingssystem medan den som driver systemet ansvarar för att systemet bedrivs och fungerar i enlighet med kraven. Ytterligare ett skäl som regeringen anförde vid införandet av krav på tillstånd var att det gör det enklare för producenter att visa att de tar sitt ansvar och att det därmed blir lättare att agera mot så kallade friåkare som står utanför systemet. Se vidare prop. 2007/08:129 s. 7 ff. samt prop. 2012/13:161 s. 15.

Med tanke på det stora antal producenter som kommer att omfattas av producentansvaret för textil är samma skäl som låg till grund för införandet av krav på tillstånd för att bedriva insamlingsystem för elutrustning och förpackningar giltiga även avseende textil. Det nuvarande bemyndigandet i 15 kap. 15 § miljöbalken ska därför utvidgas till att även omfatta textil. Av den nya förordningen om producentansvar för textil ska följande att det krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem för textilavfall samt att producenterna är skyldiga att säkerställa att ett insamlingssystem som erhållit tillstånd åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.

Enligt 5 kap. 10 § avfallsförordningen krävs det en anmälan till länsstyrelsen vid yrkesmässig insamling av avfall. Då det ställs krav på tillstånd från Naturvårdsverket för att driva ett insamlingssystem för textilavfall saknas skäl att även kräva att en anmälan görs till länsstyrelsen. Den som omfattas av ett tillstånd enligt förordningen om producentansvar för textil ska därför undantas från detta anmälningskrav.

Även om den som driver ett insamlingssystem en gång per år ska informera Naturvårdsverket om vilka producenter som anslutit sig till systemet (se avsnitt 10.11.2) har verket behov av att löpande erhålla information om vilka producenter som avser att göra textil tillgänglig på den svenska marknaden. Innan en producent sätter textil på den svenska marknaden ska därför en anmälan skickas till Natur-

vårdsverket så att verket ges möjlighet att informera om producentansvaret, utöva tillsyn och ta ut tillsynsavgift (se avsnitt 10.13.2). En motsvarande skyldighet finns redan i förordningen om producentansvar för elutrustning respektive batterier. En anmälan ska innehålla producentens namn, kontaktuppgifter, organisationsnummer eller om sådant inte finns motsvarande nationell identifieringsbeteckning samt uppgift om vilket insamlingssystem som åtagit sig att ta hand om textilen när den blivit avfall. Naturvårdsverket ska även underrättas om ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

Anmälningsskravet träffar ett stort antal producenter. Flera av dessa producenter kommer dessutom att befinna sig i andra länder. För att underlätta för producenterna vid fullgörandet av anmälningssplikten ska Naturvårdsverket därför se till att det är möjligt att göra en anmälan via internet. En anmälan ska dessutom kunna göras på åtminstone svenska eller engelska.

## 10.7 Krav för att erhålla tillstånd för insamlingssystem

### 10.7.1 Inget krav på fastighetsnära insamling av hushållens textilavfall

**Utredningens bedömning:** Det saknas skäl att kräva att insamlingen av textilavfall ska ske fastighetsnära.

#### *Skälen för utredningens bedömning*

Utredningen har övervägt att ställa krav på att insamlingssystemet ska erbjuda borttransport av textilavfallet från bostadsfastigheter. Ett sådant krav kommer från och med den 1 januari 2021 att gälla inom ramen för producentansvaret för förpackningar.<sup>10</sup>

Det som talar för ett sådant krav är att det medför att insamlingssystemets servicegrad gentemot hushållen är på samma nivå som den servicegrad kommunerna ger vid insamlingen av restavfall från hushållen. Ett sådant krav har därmed goda förutsättningar att leda till att andelen textilavfall som slängs i hushållens restavfall kan hållas på

---

<sup>10</sup> Till att börja med ställs krav på att bortforsling ska erbjudas 60 procent av alla bostadsfastigheter och från och med den 1 april 2025 ska alla bostadsfastigheter omfattas av ett sådant erbjudande.

en låg nivå. Det blir helt enkelt lätt att göra rätt. Detta synes också ha varit ett av de främsta skälen för införandet av fastighetsnära insamling för förpackningar (Regeringskansliet 2018).

Ytterligare skäl som talar för krav på fastighetsnära insamling är att det minskar behovet av bilresor. Placeras insamlingsplatserna på ett sådant sätt att många hushåll väljer att göra en extra bilresa för att slänga sitt avfall leder det till att miljönyttan med producentansvaret minskar.

Ett starkt skäl som talar mot ett krav på fastighetsnära insamling av textilavfall är att det finns en risk att textil som skulle kunna ges förlängd livslängd i stället betraktas som avfall, vilket riskerar att ge minskad miljönytta. Fastighetsnära insamling är därtill mycket kostsam. Även om det är svårt att beräkna denna kostnad<sup>11</sup> torde det stå klart att kostnaderna för en fastighetsnära insamling är betydande. Det bör dock påtalas att det faktum att krav på fastighetsnära insamling nu införs för förpackningar innebär att det finns samordningsmöjligheter om samma krav införs för andra producentansvar. Det finns sålunda möjlighet för systemen att dela på kostnaderna.

De kostnader som uppstår måste också vägas mot den ökade miljönytta som ett sådant krav förväntas leda till i form av en minskad andel textilavfall i restavfallet. Vid en sådan avvägning är det viktigt att ha i åtanke att textilavfallet endast utgör tre procent av hushållens avfall medan förpackningar och tidningspapper står för drygt 30 procent (Regeringskansliet 2018, s. 70). Dessutom behöver hushållen göra sig av med förpackningsavfall i stort sett dagligen medan textilavfall uppkommer mer sällan. Den lättnad för hushållen som följer av fastighetsnära insamling av förpackningar är därför betydligt större än den som skulle följa av ett krav på fastighetsnära insamling av textilavfall.

Som följer av avsnitt 6.4 är det även många hushåll som redan i dag själva väljer att sortera ut textil från sitt övriga avfall. Ideella aktörer samlar in 27 procent av all textil (inkl. skor) som sätts på marknaden. Ett krav på fastighetsnära insamling riskerar att göra det svårare för ideella aktörer att upprätthålla dagens nivå på insamlingen. Det vill säga, det finns en risk att hushåll som i dag väljer att lämna sin textil till välgörande ändamål i stället slänger textilen i den

---

<sup>11</sup> Detta framgår tydligt vid en jämförelse mellan Regeringskansliets konsekvensanalys (Regeringskansliet 2018) och remissvaret från Svenska Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI 2018).

fastighetsnära insamlingen eftersom det är betydligt enklare än att ta med textilen till återvinningsstationen eller till en butik. Ett krav på fastighetsnära insamling medför därför inte bara oproportionerligt höga kostnader för producenterna, det riskerar även att påverka dagens insamling av textil negativt. Med tanke på den viktiga roll den ideella sektorn har för återanvändningen, konsumenternas syn på secondhand och därmed miljönyttan vore en sådan utveckling mycket olycklig (se avsnitt 5.5.3).

Sammantaget talar ovanstående resonemang för att det saknas skäl att ställa krav på att producenterna ska erbjuda hushållen fastighetsnära insamling av textilavfall. Som framgår av avsnitt 10.9 ska krav dock ställas på att andelen textil som slängs i hushållens restavfall ska minska. Skulle det visa sig att detta mål inte kan nås utan krav på fastighetsnära insamling bör en ny bedömning göras. I ett första steg ska dock producenterna ha en betydligt större frihet när det gäller hur ett insamlingssystem för textilavfall ska utformas.<sup>12</sup> Detta hindrar givetvis inte att insamlingssystemet för textil väljer att erbjuda fastighetsnära insamling i delar av Sverige. Så skulle till exempel kunna ske genom samarbete med insamlingssystemen för förpackningar, kommuner eller secondhandaktörer.

### 10.7.2 Insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande

**Utredningens förslag:** För att erhålla ett tillstånd ska insamlingssystemet vara lämpligt och rikstäckande samt uppfylla övriga krav.

#### *Skälen för utredningens förslag*

I de två andra producentansvar där det ställs krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem krävs det att insamlingssystemen ska vara lämpliga och rikstäckande för att ett tillstånd ska ges. Det specificeras sedan vad som avses med dessa båda begrepp inom ramen för respektive reglering. Det saknas skäl att frångå denna regleringsteknik. För att få tillstånd att driva ett insamlingssystem för textil ska det därför krävas att systemet är lämpligt och rikstäckande. Vad

<sup>12</sup> Det kan noteras att ett liknande resonemang låg till grund för den ursprungliga utformningen av producentansvaret för förpackningar, se prop. 1992/93:180, s. 70.

som krävs för att ett system ska anses vara lämpligt och rikstäckande kommer dock att skilja mellan de olika producentansvaren. Därtill kommer ett antal krav som är av mer administrativ karaktär.

### 10.7.3 Krav för att ett insamlingssystem ska anses vara lämpligt

**Utredningens förslag:** Insamlingssystemet ska tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser där den som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt och utan avgift.

Insamlingsplatser för hushållens textilavfall ska så långt som möjligt lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet.

Textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in ska hämtas gratis vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver systemet har kommit överens om.

Insamlingssystemet ska erbjuda en tjänst som gör det möjligt för verksamhetsutövare som innehar textilavfall som inte bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas att lämna denna typ av avfall skiljt från övrigt textilavfall.

Insamlingen ska bedrivas på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande.

Insamlingssystemet ska bedrivas så att de mål som fastställs i avsnitt 10.9 nås.

Insamlingssystemet ska erbjuda en tjänst som gör det möjligt för avfallsinnehavare att anmäla behov av städning på insamlingsplatsen eller tömning av insamlingsbehållare. Den som driver insamlingssystemet ska informera berörd kommun när en sådan anmälan inkommer.

#### *Skälen för utredningens förslag*

##### *Ingen avgift för att lämna textilavfall*

Att den som önskar lämna textilavfall till insamlingssystemet ska kunna göra det utan att betala något följer direkt av principen att det är förorenaren som ska betala för hanteringen när en produkt blivit avfall.

*Lättillgängliga insamlingsplatser för textilavfall*

Det primära målet med att ställa krav på hur den fysiska insamlingen av hushållens textilavfall ska utformas är att säkerställa att andelen textilavfall som slängs i hushållens restavfall ska minska. För att så ska ske krävs det att det är tillräckligt enkelt att lämna textilavfall till insamlingssystemet. Utredningen har övervägt om det finns skäl att specificera vad som ska uppfyllas för att det ska vara *tillräckligt enkelt* att lämna sitt avfall.

Det som talar för mer specifika krav är att det ökar rättssäkerheten och förutsägbarheten för den som önskar driva ett insamlings-system. Det gör det även enklare för Naturvårdsverket att ta ställning till en ansökan om tillstånd och förenklar även verkets tillsynsarbete.

Det som talar mot mer specifika krav är att det begränsar insamlingssystemets möjlighet att organisera insamlingen på det mest effektiva sättet (se avsnitt 10.1.3). Utredningen bedömer också att en flexibel kravställning gör det möjligt att anpassa systemets service-nivå efter de skilda förutsättningar som gäller i olika delar av landet, både vad avser befolkningstäthet och potentiella samarbetsparter. Från utredningens undersökning (bilaga 5) står det även klart att det inte finns en insamlingslösning som passar alla hushåll. Det vill säga, en insamling som av ett hushåll upplevs som både lättillgänglig och enkel att använda kan av ett annat hushåll upplevas som så omständlig att avfallet läggs i restavfallet. Att försöka väga in dessa aspekter och i författning lägga fast en specifik insamlingslösning som ska tillämpas i hela Sverige låter sig därför inte göras. Krav ska därför endast ställas på att insamlingssystemet tillhandahåller lättillgängliga insamlingsplatser där den som vill lämna ifrån sig textilavfall kan göra det enkelt. Flera aktörer har lyft fram de utvecklingsmöjligheter som finns i att knyta insamling i köpcentra till utvecklandet av affärs-modeller kring reparation, uppgradering och remake.

Detta krav motsvarar det krav som gäller för insamlingssystemet för elutrustning. Från utredningens diskussioner med intressenter samt den konsumentundersökning utredningen låtit genomföra (se bilaga 5) vet vi dock att det finns ett önskemål om att hushållen ska kunna lämna sitt textilavfall där de redan slänger annat avfall, till exempel återvinningsstationer och återvinningscentraler eller på platser där de har andra ärenden, till exempel butiker. Väger man dessutom in att miljönyttan minskar om den separata insamlingen leder till extra bil-

resor får det anses befogat att kräva att insamlingsplatserna förutom att vara lättillgängliga även ska lokaliseras så att behovet av extra resor minimeras. Det vill säga, insamlingsplatserna ska så långt som möjligt lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet. Se mer om transporter i avsnitt 4.9.2 och 4.9.3.

Insamlingssystemet ansvarar även för att samla in textilavfall från yrkesmässig verksamhet. För att anses lämpligt ska insamlingssystemet därför tillhandahålla insamlingsplatser för textilavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Se mer om textilavfall hos verksamheter i avsnitt 4.5.

Detta innefattar även en skyldighet att tillhandahålla insamlingsplatser för de aktörer som yrkesmässigt samlar in textilavfall utan tillstånd och som i vissa fall är skyldiga att lämna det insamlade materialet vidare till ett insamlingssystem med tillstånd (se avsnitt 10.8.2).

#### *Insamlingsplatser för textilavfall som kommunen samlat in*

Kommuner som väljer att samla in textilavfall i egen regi ska lämna det insamlade avfallet till insamlingssystemet. Systemet ska därför erbjuda en tjänst som innebär att textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in hämtas gratis vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver systemet har kommit överens om. Se mer om kommunernas textilinsamling i avsnitt 6.2.

#### *Insamling av textil som bör separeras från övrigt textilavfall*

Som framgår av avsnitt 10.16.2 ska även textil som aldrig släppts på marknaden lämnas till ett tillståndsgivet insamlingssystem eller till en aktör som får samla in textilavfall utan tillstånd. Det kan dels röra sig om produkter som innehavaren av olika skäl inte vill eller kan sätta på marknaden, dels om produkter som inte får sättas på marknaden. I det första fallet kan det röra sig om överskottslager, produktionsfel, missfärgningar etc. I det senare fallet handlar det i stället

om att produkterna inte får säljas eftersom de innehåller förbjudna ämnen<sup>13</sup> eller är farliga för användare.<sup>14</sup>

Produkter som aldrig släppts ut på marknaden eftersom de innehåller förbjudna ämnen eller är farliga för användarna ska givetvis inte samlas in och förberedas för återanvändning. Beroende på vilka ämnen produkterna innehåller är det kanske inte heller lämpligt att de materialåtervinns. Eftersom det är svårt att vid sorteringen särskilja produkter med dessa egenskaper från det övriga avfallet bör de separeras från det övriga textilavfallet redan vid insamlingstillfället.

Detsamma gäller för textilavfall som, även om produkterna uppfyllde alla krav när de släpptes ut på marknaden, efter användning innehåller kemikalier eller smittämnen som medför att de bör omhändertas separat. Det kan till exempel röra sig om kläder eller inredningstextil som innehåller flamskyddsmedel eller kläder och bäddtextil som använts inom sjukvården. Se mer om kemikalieanvändning i avsnitt 4.2.2).

För att göra det möjligt att separera dessa typer av textilavfall från övrigt textilavfall och hantera avfallet på det sätt som är bäst i det enskilda fallet ska insamlingssystemet erbjuda en tjänst som gör det möjligt för verksamhetsutövare som innehar sådant avfall att lämna detta i särskild ordning.

Parallellt med detta krav införs även en skyldighet för insamlingssystemet att informera om vilka typer av avfall som bör lämnas i särskild ordning (se avsnitt 10.10) samt en skyldighet för verksamhetsutövare som innehar sådant avfall att rådgöra med ett tillståndsgivet insamlingssystem för att fastställa hur avfallet ska lämnas (se avsnitt 10.16.2).

---

<sup>13</sup> Förbud och gränsvärden för hur mycket av vissa ämnen som får finnas i varor och kemiska produkter finns i Reach-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG).

<sup>14</sup> Se produktsäkerhetslag (2004:451).



*Insamlingen ska bedrivas så att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning gynnas*

För att nå en så hög miljönytta som möjligt är det viktigt att, i enlighet med avfallshierarkin, så långt som möjligt förbereda avfallet för återanvändning samt att materialutnyttja de delar som inte kan återanvändas (se kapitel 4). Insamlingen ska därför bedrivas på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande.

För insamlingen av textil är det till exempel särskilt viktigt att textilen inte blir fuktig och mögelangripen. Om så sker är det inte längre möjligt att återanvända den och det kan även försämra möjligheten att materialåtervinna fibern. Insamlingssystemen bör därför visa vilka åtgärder de vidtagit för att motverka fukt och mögel. Dessa åtgärder kan avse exempelvis tömningsfrekvenser, utformning av insamlingskärl samt information till den som lämnar in textilavfall.

Åtgärder bör även vidtas för att motverka att kärl avsedda för insamling av textilavfall används för att slänga andra typer av avfall som kan försämra möjligheten att återanvända det insamlade textilavfallet. Erfarenheter från den ideella sektorns insamling visar också att det finns skäl att genom utformning av kärl och val av insamlingsplatser motverka stölder.

*Bidra till att målen nås*

I avsnitt 10.9 fastställs vilka mål som ska gälla för insamlingen, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. För att dessa mål ska nås är det nödvändigt att insamlingssystemen utformas med dessa mål i åtanke. För att anses lämpligt ska insamlingssystemet därför bedrivas så att dessa mål nås.

Målet för insamlingen utgår från att andelen textilavfall som slängs i hushållens restavfall och i fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentralen ska minska. För detta mål finns därmed en nära koppling till hur insamlingen organiseras och hur lätt det är för hushållen att lämna sitt textilavfall till insamlingssystemet. Det finns även en koppling till vilken typ av information som riktas till hushållen, se mer om detta i avsnitt 10.10.

Målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinningen utgår från hur textilavfallet ska hanteras när det samlats in. Dessa mål är därmed bland annat kopplade till hur insamlingssystemet

met avser att sortera det insamlade materialet, samverka med aktörer som är verksamma inom secondhand, reparationer, remake, och materialåtervinning.

### *Behov av tömning och städning*

Enligt 26 kap. 19 § miljöbalken ska den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön.

Enligt vad utredningen erfar finns det farhågor om att det kommer att förekomma nedskräpning i samband med insamlingen. Att det blir skräpigt vid insamlingen kan bero på att insamlingsbehållare töms för sällan, och att hushållen därför lämnar sitt avfall bredvid behållaren, men det kan även bero på skadegörelse i samband med att någon försöker komma åt det textilavfall som lagts i behållaren.

Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) har skapat en tjänst som gör det möjligt för enskilda att via telefon eller internet göra en anmälan till FTI om behållare är fulla eller när det finns behov av städning. Det visar att FTI tar sitt ansvar i enlighet med kravet i miljöbalken då detta gör det möjligt för FTI att hålla sig underrättad om hur deras insamling påverkar miljön. Att enskilda uppmuntras att höra av sig direkt till FTI torde också innebära att färre klagomål måste handläggas av kommunerna.

Utredningen ser mycket positivt på detta initiativ och anser att motsvarande tjänst även ska tillhandahållas av den som avser att driva ett tillståndspliktigt insamlingssystem för textilavfall. Med tanke på kommunernas renhållningsskyldighet har kommunerna dock intresse av att få ta del av dessa anmälningar. Den som driver insamlingssystemet ska därför informera berörd kommun när en sådan anmälan inkommer.

#### 10.7.4 Krav för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande

**Utredningens förslag:** Insamlingssystemet ska tillhandhålla insamlingsplatser i varje kommun och den geografiska spridningen inom respektive kommun ska vara skälig med hänsyn till befolkningstäthet och verksamheters lokalisering.

##### *Skälen för utredningens förslag*

Det följer av utredningens direktiv att insamlingssystemet ska erbjuda god service för insamling i hela landet. Det är utredningens uppfattning att det givetvis förhåller sig så att samtliga hushåll ska ha möjlighet att lämna sitt textilavfall till insamlingssystemet. Samtidigt kan utredningen konstatera att det är mest kostnadseffektivt att fokusera insamlingen till områden med högre befolkningstäthet. För att nå det övergripande målet med insamlingen, att minska den totala andelen textilavfall som slängs i hushållens restavfall, krävs det inte heller en likvärdig service i hela landet. Det ska därför stå insamlingssystemet fritt att erbjuda en högre service i de områden där varje investerad krona i insamlingsplatser förväntas få störst effekt. Samtidigt är det viktigt att det fastställs en lägsta servicenivå som ska gälla i hela landet.

För producentansvaren för förpackningar<sup>15</sup> respektive elutrustning gäller att det ska finnas insamlingsplatser i varje kommun och att den geografiska spridningen inom respektive kommun ska vara skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter. En sådan skrivning medger att insamlingssystemet kan anpassa insamlingsplatserna efter lokala förhållanden. Det har inte framkommit några skäl som talar för att kraven på geografisk spridning bör vara striktare för textilavfall än för elutrustning och förpackningar. Samma krav ska därför gälla avseende den geografiska spridningen av insamlingsplatserna för textilavfallet. Att kraven utformas på likartat sätt ökar också chanserna för att de som driver insamlingssystemen kan samarbeta och samordna systemen.

---

<sup>15</sup> För förpackningar gäller detta endast för de förpackningar som inte ska samlas in fastighetsnära.

Det ska dock påtalas att den geografiska placeringen även är en aspekt som måste vägas in i bedömningen av om insamlingssystemet är utformat på ett sätt som förväntas leda till att andelen textilavfall som slängs i hushållens restavfall och i fraktionen energiåtervinning på kommunernas återvinningscentraler minskar i enlighet med det mål som fastställts.

### 10.7.5 Övriga krav för tillstånd

**Utredningens förslag:** Insamlingssystem ska på icke-diskriminerande villkor ge en producent tillgång till systemet.

Beräkningen av avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige.

Avgiften för en enskild producent ska, när det är möjligt, anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall. När avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.

Det ska finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att textil som systemet åtagit sig att ta hand om inte når slutanvändare i Sverige.

Den som erhållit ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska delge kommunerna en utförlig redogörelse för hur systemet ska organiseras och drivas, hur systemet ska samordnas med övriga insamlingssystem och kommunernas renhållningsskyldighet samt en redogörelse för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten.

Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd att samla in textilavfall för att fastställa hur kostnader för det textilavfall som har samlats in samt kostnader för hanteringen av historiskt textilavfall ska fördelas mellan insamlingssystemen när kostnaderna uppstår. Motsvarande samrådsskyldighet ska gälla för den som har ett tillstånd.

Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska redogöra för hur ideella aktörer kan integreras i insamlingssystemet.

Med ideella aktörer avses den som bedriver insamling, sortering eller försäljning av textil eller textilavfall och som enligt inkomstskattelagen är undantagen från viss skattskyldighet.

Den som avser att driva ett insamlingssystem ska ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att driva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven som ställs på ett insamlingssystem under fem år.

Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska ha fastställt rutiner för internkontroll som säkerställer att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven samt att den statistik insamlingssystemet ska lämna håller hög kvalitet.

Den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska åta sig att publicera följande information på sin webbplats:

- Information om uppnåendet av de mål som fastställs i avsnitt 10.9 samt delar av den information som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt avsnitt 10.11.2.
- Information om styrelse och ägare för företaget som driver insamlingssystemet.
- Information om vilka producenter som gett insamlingssystemet i uppdrag att ta hand om det avfall som producenten ansvarar för.
- Information om avgiften som betalas av producenter per såld textil alternativt per kilo textil som producenten säljer på den svenska marknaden. Inklusiv information om det införts differentierade avgifter.
- Information om förfarandet för val av aktörer för avfallshandlingen.

### *Skälen för utredningens förslag*

#### *Icke-diskriminering*

Som framgår av avsnitt 10.6 är producenterna skyldiga att säkerställa att ett insamlingssystem som erhållit tillstånd åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för. För att producenterna ska kunna fullgöra denna skyldighet är det nödvändigt att

säkerställa att de har möjlighet att sluta avtal med de insamlings-system som har erhållit ett tillstånd. För att erhålla ett tillstånd ska insamlingssystemet därför åläggas att på icke-diskriminerande villkor ge en producent tillgång till insamlingssystemet. Denna begrän-sning av avtalsfriheten följer ofrånkomligen av systemet med krav på att producenterna ska ansluta sig till ett insamlingssystem med till-stånd. Det är därför inte möjligt att anpassa förslaget till utgångs-punkten i avsnitt 10.1.3 i denna del. Det följer även av artikel 8a.1 d i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek.

#### *Beräkningen av producenternas avgifter till insamlingssystemet*

Enligt artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar täcker kostnader för de produkter producenten sätter på den nationella marknaden. Den avgift pro-ducenten betalar till insamlingssystemet ska således beräknas med utgångspunkt i den mängd textilier som respektive producent sätter på den svenska marknaden. För att ett insamlingssystem ska få till-stånd ska det därför krävas att beräkningen av avgiften för en enskild producent utgår från den mängd textil producenten satt på markna-den i Sverige.

I samma artikel anges även vilka typer av kostnader som produ-centen ska stå för. Dessa omfattar kostnader för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, kostnader för till-handahållande av lämplig information och kostnader för insamling och rapportering av uppgifter. Att producenterna ska täcka just dessa kostnader är dock inte något som kräver en särskild reglering kopplad till kraven för att erhålla tillstånd för ett insamlingssystem. Det är tillräckligt att reglera att insamlingssystemet ansvarar för insamlingen, att återvinningsmålen nås, att avfallsinnehavare erhåller relevant information samt rapporterar in statistik. De kostnader som uppstår i samband med utförandet av dessa skyldigheter kommer då automatiskt att tas ut av producenterna genom avgiften till insam-lingssystemet. Utredningen vill dock framhålla vikten av att föränd-

ringar i avgiftsstrukturen görs med god framförhållning så att producenterna ges möjlighet att anpassa sina interna system.

Som framgår av avsnitt 10.8 kommer det att vara tillåtet för vissa aktörer att samla in textilavfall vid sidan av det insamlingssystem som producenterna ska betala för. Om dessa aktörer väljer att utnyttja denna möjlighet medför det att producenterna inte kommer att bära hela kostnaden för den separata insamlingen som faktiskt bedrivs. Utredningen har därför övervägt att ställa krav på att de tillståndsgivna insamlingssystemen ska ersätta dessa aktörer för deras insamlingskostnader. Det får dock ses som orimligt att kräva att producenterna ska betala både för ett rikstäckande insamlingssystem och för den insamling som andra aktörer bedriver på frivillig basis. Det följer även av skälen till avfallsdirektivet att de kostnader producenterna bör täcka är sådana som är nödvändiga för att uppnå avfallshanteringsmålen som fastställts för producentansvaret (se skäl 26, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall). Som framgår av avsnitt 10.7.3 är det de insamlingssystem som erhållit tillstånd som ansvarar för att målen nås. Det är med andra ord dessa insamlingssystem som är tvungna att vidta åtgärder om målen inte nås. I förlängningen är det därmed producenterna som kommer att täcka de kostnader som är nödvändiga för att nå målen. Om andra aktörer är villiga att utan ersättning samla in textilavfall innebär det visserligen att det blir enklare för producenternas insamlingssystem att nå målen. Det går dock inte att hävda att det för att nå målen är nödvändigt att producenterna ska bära kostnaderna för denna insamling eftersom den skulle utföras även i avsaknad av ersättning.

I artikel 8a.4 c anges att de avgifter som producenterna betalar inte ska överstiga de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshandling på ett kostnadseffektivt sätt. Denna artikel kräver dock ingen åtgärd då den inte är tillämplig när producentansvaret innefattar såväl det ekonomiska som det organisatoriska ansvaret för avfallshandlingen (se skäl 24, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall).

*Differentierade avgifter*

När de skyldigheter som följer av ett producentansvar fullgörs kollektivt ska medlemsstaterna enligt artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet säkerställa att producenternas ekonomiska bidrag, när så är möjligt, anpassas till enskilda produkter eller produktgrupper. Vid denna anpassning ska särskild hänsyn tas till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen. Avsikten med denna bestämmelse synes vara att säkerställa att producenter som vidtar åtgärder som antingen leder till att textilen kan cirkulera längre innan den blir avfall eller åtgärder som underlättar återvinningen ska få en ekonomisk fördel i förhållande till producenter som inte vidtar sådana åtgärder. Av artikeln följer även att anpassningen av de ekonomiska bidragen ska utgå från en livscykelstrategi och att en anpassning ska göras utifrån kraven i relevant unionsrätt och dessutom, i förekommande fall, harmoniserade kriterier tas som utgångspunkt för att säkerställa en smidigt fungerande inre marknad.

Sammantaget kan utredningen konstatera att det inte är helt tydligt vilka skyldigheter medlemsstaterna har enligt denna artikel. Framför allt är det oklart hur begreppet *när så är möjligt* ska tolkas. Det är inte heller tydligt om artikeln innebär ett krav på att anpassa de ekonomiska bidragen efter samtliga aspekter som räknas upp i artikeln eller om medlemsstaterna kan välja vilka de vill prioritera. Att artikeln är svårtillämpad utan ytterligare ledning följer även av artikel 8.5 första stycket som anger att kommissionen ska organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de aktörer som deltar i system för producentansvar om det praktiska genomförandet av de allmänna minimikrav som fastställs i artikel 8a. Detta informationsutbyte ska bland annat avse anpassning av ekonomiska bidrag och enligt andra stycket i samma artikel ska kommissionen i samråd med medlemsstaterna offentliggöra riktlinjer om anpassningen av de ekonomiska bidrag som avses i artikel 8a.4 b. Enligt tredje stycket får kommissionen, om det behövs för att undvika en snedvridning av den inre marknaden, anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b.

Av det faktum att såväl det ekonomiska som det organisatoriska ansvaret för hanteringen av avfallet ligger på producenterna följer även att det i det svenska systemet inte är staten som fastställer vilka



avgifter producenterna ska betala till insamlingssystemet. Det är insamlingssystemet som fastställer dessa avgifter och statens enda möjlighet att påverka hur dessa avgifter beräknas är att ställa krav i samband med att ett insamlingssystem ansöker om tillstånd. Det är vidare utredningens uppfattning att målstyrning i kombination med att producenterna avgör exakta principer för differentiering och avgiftsnivåer är det mest effektiva både vad gäller kostnadseffektivitet och miljönytta. Den skyldighet att säkerställa att avgifterna om möjligt anpassas som följer av artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet ska därför överföras till insamlingssystemen.<sup>16</sup>

För att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem ska den sökande sålunda visa att avgiften för en enskild producent, när det är möjligt, anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall. När avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.

Om kommissionen offentliggör riktlinjer och antar harmoniserade kriterier kan den som driver insamlingssystemet och Naturvårdsverket utgå från dessa vid tillämpningen av detta krav.

### *Återbetalning av avgifter*

Enligt definitionen av producent i avsnitt 10.4 är det den som på den svenska marknaden för första gången gör textilen tillgänglig för någon annan som är producent. Detta gäller även om den som köper textilen i ett senare skede exporterar textilen. Det kan därmed uppstå en situation där insamlingssystemet erhållit avgifter för att ta hand om textilavfall trots att avfallet inte kommer att uppstå i Sverige.

För denna textil kommer insamlingssystemet sålunda inte att ha några kostnader för vare sig insamling eller hantering. Det är därför rimligt att det ska vara möjligt för den som kan visa att textilen exporterats att få tillbaka de avgifter producenten erlagt. För att ett insamlingssystem ska få tillstånd ska det därför finnas rutiner för att betala tillbaka avgifter eller rutiner som på annat sätt tar hänsyn till att textil som systemet åtagit sig att ta hand om inte når slutanvändare i Sverige.

---

<sup>16</sup> Inom förpackningsinsamlingen införde FTI differentierade avgifter för plastförpackningar 2019 och för pappersförpackningar 2020, se [www.ftiab.se/3169.html](http://www.ftiab.se/3169.html), hämtad 2020-11-13.

*Information till kommunerna*

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken tillsyn över avfallshanteringen.<sup>17</sup> Detta innebär att kommunerna kommer att ansvara för tillsynen i fråga om hur insamlingen lokalt uppfyller kraven i den nya förordningen om producentansvar för textil. Det ligger därför i kommunernas intresse att på ett tidigt stadium kunna lämna synpunkter på det planerade insamlingssystemet och diskutera hur insamlingen på bästa sätt kan anpassas till de lokala förutsättningarna i respektive kommun. Den som avser att driva ett insamlingssystem har även intresse av att undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling.

I förordningarna om producentansvar för elutrustning respektive förpackningar finns det därför krav på att en ansökan om tillstånd ska föregås av ett samråd med kommunerna. Utredningen har övervägt att införa motsvarande krav på samråd även inom ramen för producentansvaret för textil. Utredningen har dock funnit att det finns flera skäl för att anpassa detta krav.

Det faktum att samrådet enligt de existerande producentansvaren ska ske innan ett tillstånd erhållits innebär att det vid samrådstillfället råder osäkerhet kring insamlingssystemets slutliga utformning. I de fall Naturvårdsverket kräver att det tänkta systemet anpassas innan tillstånd ges kommer värdet av det omfattande samrådet sålunda att vara av mindre betydelse.

Det råder dessutom osäkerhet kring vilken betydelse Naturvårdsverket ska fästa vid de eventuella synpunkter en kommun lämnat i samband med samrådet. Som skyldigheten är formulerad i de båda andra producentansvaren gäller endast att ett samråd ska ha skett samt att den som avser att ansöka om tillstånd vid samrådet ska redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas, hur systemet ska samordnas med övriga insamlingssystem och kommunernas renhållningsskyldighet samt för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten. En kommun ska ges möjlighet att lämna synpunkter på denna redogörelse men det krävs inte att kommunerna ska ge sitt medgivande för att ett tillstånd ska kunna ges. Det kan konstateras att det inte heller vore rimligt att

---

<sup>17</sup> Med undantag för det tillsynsansvar som ligger på Naturvårdsverket enligt 2 kap. 24 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

kräva att samtliga 290 kommuner godkänner utformningen av det planerade insamlingssystemet för att ett tillstånd ska kunna ges.

Utredningen anser därför att det är mer ändamålsenligt, och betydligt mindre administrativt betungande, att kräva att den som erhållit tillstånd ska informera samtliga kommuner om hur insamlingssystemet ska organiseras. De kommuner som så önskar ska därefter ha rätt att begära ett samråd med den som erhållit ett tillstånd från Naturvårdverket (se avsnitt 10.7.6). Detta hindrar givetvis inte att den som avser att ansöka om ett tillstånd att driva ett insamlingssystem på eget initiativ undersöker vilka möjligheter enskilda kommuner har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling, samordna med den kommunala avfallshanteringen eller vidta andra åtgärder.

Den information som ska delges alla kommuner efter att ett tillstånd erhållits ska omfatta en utförlig redogörelse för hur systemet ska organiseras och drivas, hur systemet ska samordnas med övriga insamlingssystem och kommunernas renhållningsskyldighet samt en redogörelse för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten.

### *Förberedande samråd med andra insamlingssystem*

I förordningarna om producentansvar för elutrustning respektive förpackningar finns det krav på att den som avser att driva ett insamlingssystem, innan den ansöker om tillstånd, ska samråda med andra som har eller har ansökt om motsvarande tillstånd för att undersöka möjligheten att samordna systemen.

Även om det ska vara möjligt att driva ett insamlingssystem helt i egen regi utan att samordna med andra insamlingssystem anser utredningen att en samordning mellan systemen har flera fördelar. Utan att det påverkar miljönyttan kan samordning minska kostnaderna för insamlingen och därmed leda till att producenternas avgifter, och i förlängningen konsumenternas kostnader, kan hållas nere. Om det är möjligt att samordna insamlingssystemen för olika typer av avfall leder det även till att hushåll och verksamheter kan lämna flera olika avfallsfraktioner på samma plats vilket gör det enklare att göra rätt och i vissa fall leder till färre extra resor för att slänga avfall. Se mer om transporter av insamlat textilavfall i avsnitt 4.9.3.

Enligt utredningen är det dock tveksamt vad en samrådsskyldighet tillför. Detta gäller särskilt för krav på samråd mellan två aktörer som i konkurrens med varandra avser att driva insamlingssystem för textil och sälja sina tjänster till producenterna. Det avgörande för om en samordning kommer till stånd mellan två konkurrenter torde vara att det föreligger en möjlig samordning som gynnar båda parter i motsvarande omfattning. Föreligger ingen sådan möjlighet eller vilja att samordna systemen kommer ingen samordning att ske oavsett om det föreligger en samrådsskyldighet eller inte. Om det däremot föreligger såväl möjlighet som en vilja att samordna systemen för insamling, sortering eller återvinning ligger det i aktörernas eget intresse att göra så. Från lagstiftarens sida är det tillräckligt att tydliggöra att det inte finns något som hindrar att aktörerna samarbetar för att uppfylla de krav som uppställs för att få tillstånd att driva ett insamlingssystem för textil. Se mer om detta i avsnitt 10.7.8.

Potentialen för samarbete mellan insamlingssystem för olika typer av avfall bedömer utredningen som större då dessa system inte konkurrerar med varandra. Störst potential torde föreligga för en samordning av den fysiska insamlingen. Det är till exempel inte otänkbart att det är möjligt att samordna insamlingen av textil med den fastighetsnära insamlingen av förpackningar. Utredningen har övervägt att införa en samrådsskyldighet mellan aktörer som driver insamlingssystem för olika typer av avfall men även här är bedömningen att den samordning som är möjlig och gynnsam för båda parter kommer att komma till stånd oavsett om det finns en samrådsskyldighet eller inte.

Det finns dock anledning att ställa krav på en form av samråd. Om fler än ett insamlingssystem för textilavfall etableras krävs det nämligen att det fastställs hur kostnader för det textilavfall som har samlats in ska fördelas. Som framgår av avsnitt 10.5.2 ska producenterna även ansvara för att ta om hand det historiska textilavfallet. Det krävs därför även att insamlingssystemen kommer överens om hur kostnaderna för omhändertagandet av det historiska avfallet ska hanteras. Den aktör som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska därför samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd att samla in textilavfall för att fastställa hur kostnader för det textilavfall som har samlats in samt kostnader för hanteringen av historiskt textilavfall ska fördelas mellan insamlingssystemen när kostnaderna uppstår. Den aktör som redan erhållit ett

tillstånd ska på motsvarande sätt vara skyldig att samråda med den aktör som avser att driva ett insamlingssystem.

### *Förberedande samråd med ideella aktörer*

Som framgår av utgångspunkt 10.1.5 finns det anledning att dra fördel av att det redan innan krav på utsortering av textilavfall införts förekommer en omfattande insamling av textilavfall. Många hushåll är vana vid att separera textilavfallet från restavfallet och att lämna detta på någon av de insamlingsplatser som ingår i de nätverk som ideella aktörer byggt upp. Det följer även av utredningens direktiv att den ideella sektorn ska värnas. Se mer om de ideella aktörernas textilinsamling i avsnitt 6.4.

Utredningen bedömer att potentialen för samarbeten mellan den ideella sektorn och den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall är stor. Skälet till detta är att det antagligen är billigare för insamlingssystemet att utnyttja den infrastruktur för insamling och sortering samt den kompetens som ideella aktörer byggt upp under årtionden än att bygga ett helt nytt system. Samtidigt kan utredningen se att ett sådant samarbete även borde vara attraktivt för ideella aktörer som genom samarbete med insamlingssystemen kan försäkra sig om tillgång till textilavfall som de kan förbereda för återanvändning.

Ett sådant samarbete bör därför kunna komma till stånd på marknadsmässiga villkor och det saknas därmed skäl att begränsa avtalsfriheten. Utredningen anser dock att det utifrån utredningsdirektivet och flera av de utgångspunkter som följer av avsnitt 10.1 finns anledning att så långt som möjligt underlätta för de ideella aktörer som önskar samarbeta med de aktörer som ansöker om tillstånd att driva ett insamlingssystem. Utredningen har övervägt att ställa krav på att samråd ska ske med ideella aktörer innan tillstånd ges men anser att det är tillräckligt att kräva att den som avser att driva ett insamlingssystem ska redogöra för hur ideella aktörer kan integreras i insamlingssystemet.

Med det försprång den ideella sektorn har när det gäller insamling av textilavfall och etablerade samarbeten med kommuner och butiker är det även värt att påtala att det inte finns något som hindrar att ideella aktörer samverkar och ansöker om tillstånd för att driva ett insamlingssystem i egen regi.

Med ideella aktörer avses den som bedriver insamling, sortering eller försäljning av textil eller textilavfall och som enligt 7 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229) är undantagen från viss skattskyldighet.

### *Uppställande av säkerhet*

Enligt artikel 8a.3 c i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar utför uppgifter för producenternas räkning har de ekonomiska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter. Enligt förordningarna om producentansvar för elutrustning respektive förpackningar krävs det att insamlingssystemet ställer en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven som ställs på ett insamlingssystem.

Samma ordning ska gälla för insamlingssystem för textilavfall. Kravet på att insamlingssystemet ska ställa ekonomisk säkerhet syftar till att skydda samhället från att avfallet inte hämtas och hanteras såsom avsett, dvs. från att betala kostnaden för att driva insamlingssystemet, i situationer där insamlingssystemet till exempel försätts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter.

Vid annan tillståndsgivning enligt miljöbalken prövas enbart säkerhetens storlek vid tillståndsgivningen. Frågan om säkerheten är betryggande prövas först efter att säkerheten har ställts. Prövningen av dessa säkerheter bör gå till på liknande sätt. Vid tidsbegränsade tillstånd ska säkerheten täcka vad det kostar att driva insamlingssystemet enligt tillståndet tills tillståndstiden har gått ut. Utredningens bedömning är att tillstånden för att driva ett insamlingssystem för textil inte ska tidsbegränsas. Det bör därför fastställas att säkerheten ska täcka kostnaden för att driva insamlingssystemet enligt tillståndet under fem år. Under denna period bör det vara möjligt att lösa de problem som uppstår när ett insamlingssystem inte längre kan fullgöra sina åtaganden.

Säkerheten ställs normalt till tillsynsmyndigheten. Då det i dessa fall är fråga om nationella system och tillsynen sker från Naturvårdsverket bör säkerheten ställas till Naturvårdsverket som även har att pröva om den inlämnade säkerheten är godtagbar. Bedömningen av om formen för den ekonomiska säkerheten är godtagbar prövas, såsom nämnts ovan, särskilt när säkerheten väl har ställts. Det finns inte någon begränsning vad gäller formen av säkerheter som kan vara

godtagbara, men det måste prövas i varje enskilt fall om säkerheten är betryggande för sitt ändamål.

### *Internkontroll*

Det följer av artikel 8a.3 d i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar genomför skyldigheter för producenternas räkning inrättar ett system för egenkontroll som gör det möjligt att bedöma den ekonomiska förvaltningen, inklusive hur kraven kopplade till beräkningen av producenternas avgifter efterlevs. Egenkontrollen ska även göra det möjligt att säkerställa kvaliteten på den statistik som ska samlas in enligt avfallsdirektivet samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

För att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem ska den sökande därför ha fastställt rutiner för internkontroll som säkerställer att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven samt att den statistik insamlingssystemet ska lämna håller hög kvalitet. Vilka uppgifter insamlingssystemet ska lämna diskuteras i avsnitt 10.11.2.

### *Offentliggörande av information*

Det följer av artikel 8a.3 e i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar genomför skyldigheter för producenternas räkning offentliggör viss information. För att informationen ska vara lätt tillgänglig för såväl konsumenter, producenter som aktörer verksamma inom avfallshanteringen ska den publiceras på en webbplats. Utredningen anser även att det är viktigt att hushåll och andra intresserade på ett enkelt sätt kan få ta del av ytterligare information om den verksamhet som insamlingssystemet bedriver. Direktivets krav på vilken information som ska finnas på insamlingssystemets webbplats ska därför kompletteras med krav på att även publicera information om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning samt information om statistik över insamlingen och hanteringen av det insamlade textilavfallet. Dessa kompletterande uppgifter motsvarar de som insamlingssystemet varje år ska rapportera in till Naturvårdsverket (se avsnitt 10.11.2). För att erhålla tillstånd att driva ett

insamlingssystem ska den sökande därför åta sig att publicera följande information på sin webbplats:

- Information om uppnåendet av de mål som fastställs i avsnitt 10.9 samt delar av den information som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt avsnitt 10.11.2.
- Information om styrelse och ägare för företaget som driver insamlingssystemet.
- Information om vilka producenter som gett insamlingssystemet i uppdrag att ta hand om det avfall som producenten ansvarar för.
- Information om avgiften som betalas av producenter per såld textil alternativt per ton textil som producenten säljer på den svenska marknaden. Inklusive information om det införts differentierade avgifter.
- Information om förfarandet för val av aktörer för avfallshanteringen.

Insamlingssystemen ska även förse kommunerna med viss information och ska även ta fram information riktad till hushåll, övriga avfallsproducenter samt producenter. Se mer om dessa krav i avsnitt 10.10.

### 10.7.6 Krav vid drift av ett insamlingssystem

**Utredningens förslag:** Den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska, om det behövs eller om en kommun begär det, samråda med kommunen om hur systemet organiseras och drivs, hur systemet samordnas med övriga insamlingssystem och kommunens renhållningsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör systemet.

Den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska på begäran, samråda med ideella aktörer för att undersöka möjligheten att integrera dessa aktörer i insamlingssystemet.

Den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska fortlöpande se till att insamlingssystemet uppfyller förordningens krav och underrätta Naturvårdsverket om sådana förändringar av hur systemet organiseras eller drivs som kan påverka bedömningen av systemets lämplighet och täckningsgrad. Naturvårdsverket ska också underrättas om de eventuella samråd med kommuner eller ideella aktörer som genomförts och om resultatet av dessa samråd.



### *Skälen för utredningens förslag*

I avsnittet ovan diskuteras behovet av att den som avser att driva ett insamlingssystem för textilavfall samråder med kommuner, andra insamlingssystem och ideella aktörer innan en ansökan om tillstånd skickas till Naturvårdsverket. Även om det enligt utredningen endast föreligger ett begränsat behov av sådant samråd finns det skäl att reglera vissa typer av samråd mellan dessa parter efter att ett tillstånd erhållits.

Dels måste insamlingssystem som erhållit tillstånd vara skyldiga att samråda med nya aktörer som avser att söka tillstånd för ett insamlingssystem för textil, dels kan det efter att ett insamlingssystem satts i drift finnas skäl till förnyat samråd mellan berörda aktörer. Det följer även av avsnitt 10.7.5 att den som erhållit ett tillstånd ska informera samtliga kommuner om hur insamlingssystemet ska organiseras och drivas. Det kan därför inte uteslutas att ett flertal kommuner kan ha intresse av att diskutera hur systemet på bästa sätt ska anpassas till lokala förhållanden.

Enligt artikel 8a.6 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna dessutom säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällets organisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning.

När det gäller nätverk för förberedelse för återanvändning och för reparation är medlemsstaterna även enligt artikel 11.1 första stycket i avfallsdirektivet skyldiga att göra det lättare för dessa nätverk att få tillgång till avfall som innehåller insamlingssystem eller anläggningar. Denna skyldighet gäller alla typer av avfall som kan förberedas för återanvändning och har genomförts i 4 kap. 8 § avfallsförordningen. Den som yrkesmässigt samlar in eller behandlar textilavfall ska, om någon som avser att yrkesmässigt förbereda textilavfallet för återanvändning begär det lämna information om eventuellt innehav av sådant avfall och erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning. Det saknas därmed skäl att på grund av artikel 8a.6 i särskild ordning ställa krav på en löpande dialog mellan dessa nätverk och insamlingssystem för textilavfall.

När det däremot gäller kommuner och ideella aktörer ska den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för textilavfall vara skyldig att samråda när behov uppstår eller då någon av dessa aktörer begär det. I syfte att göra det lättare för Naturvårdsverket att fullgöra sitt tillsynsansvar finns det även skäl att kräva att den som driver ett insamlingssystem ska underrätta verket om förändringar och resultatet av eventuella samråd.

#### *Samråd med kommunerna vid drift av ett tillståndsgivet insamlingssystem*

En skyldighet att samråda med kommuner under drift av ett insamlingssystem gäller även enligt förordningen om ett producentansvar för förpackningar respektive elutrustning. Då behovet av samråd vid insamling av textilavfall inte skiljer sig från det behov som föreligger inom ramen för dessa båda producentansvar ska skyldigheten utformas på liknande sätt.

Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för textilavfall ska, om det behövs eller om en kommun begär det, därför samråda med kommunen om hur systemet organiseras och drivs, hur systemet samordnas med övriga insamlingssystem och kommunens renhållningsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör systemet.

#### *Samråd med ideella aktörer vid drift av ett tillståndsgivet insamlingssystem*

Någon samrådsskyldighet kopplad till ideella aktörer finns inte inom de andra producentansvaren. På grund av de ideella aktörernas viktiga roll i textihanteringen anser utredningen dock att det är rimligt att en ideell aktör har möjlighet att samråda med den aktör som driver ett insamlingssystem för textilavfall.

Den som driver ett insamlingssystem för textilavfall ska därför på begäran, samråda med ideella aktörer för att undersöka möjligheten att integrera dessa aktörer i insamlingssystemet.

### *Information till Naturvårdsverket*

Ett tillstånd att driva ett insamlingssystem kan återkallas (se avsnitt 10.7.9). Det är därför viktigt att den som driver ett insamlings-system fortlöpande ser till att systemet uppfyller alla krav i förordningen och underrättar Naturvårdsverket om förändringar som kan påverka bedömningen av om systemet uppfyller kraven. Naturvårdsverket bör även informeras om vad som kommer fram vid de samråd som eventuellt hålls med kommuner eller ideella organisationer.

### **10.7.7 Ömsesidigt erkännande av tillstånd**

**Utredningens förslag:** De krav som uppställs för att erhålla ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textil ska inte tillämpas om den som ansöker, i ett annat EU eller EES-land, uppfyller likvärdiga krav, eller krav som i allt väsentligt har jämförbara syften.

### *Skälen för utredningens förslag*

Även om EU:s medlemsländer har möjlighet att själva reglera de områden för vilka det saknas gemensamma regler inom gemenskapen så måste hänsyn tas till EUF-fördraget och EU-domstolens praxis. Enligt principen om ömsesidigt erkännande är grundregeln att en vara eller tjänst som lagligen satts på marknaden eller tillhandhållits i ett land också ska kunna säljas eller tillhandhållas i de andra länderna som ingår i den inre marknaden.

Principen om ömsesidigt erkännande omfattar även en skyldighet att erkänna likvärdiga tillstånd och intyg en tjänstetillhandahållare erhållit i ett annat land.<sup>18</sup> Även om det för flera av de krav som ställs för att erhålla ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textil, såsom krav på tillhandhållande av insamlingsplatser i alla svenska kommuner, knappast finns någon risk för att de svenska kraven överlappar de som en utländsk aktör redan uppfyller i sitt hemland gäller inte det för alla krav. Så är exempelvis fallet för de krav som följer av avfallsdirektivets minimikrav avseende icke-diskriminering, internkontroll och uppställande av säkerhet.

<sup>18</sup> Se Säger, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, punkt 13 samt artikel 10.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

De krav som uppställs för att erhålla ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textil ska därför inte tillämpas om den som ansöker, i ett annat EU- eller EES-land, uppfyller likvärdiga krav, eller krav som i allt väsentligt har jämförbara syften.

### 10.7.8 Insamlingssystemen ska kunna samarbeta för att uppfylla vissa av kraven

**Utredningens förslag:** För följande krav som uppställs för att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem ska gälla att de får uppfyllas tillsammans med andra insamlingssystem som har tillstånd

- tillhandahållandet av lättillgängliga insamlingsplatser,
- lokalisering av insamlingsplatser för hushållens textilavfall,
- hämtning av textilavfall som kommuner samlat in,
- möjlighet att anmäla behov av städning på en insamlingsplats eller behov av tömning av insamlingsbehållare,
- tillhandhållande av insamlingsplatser i varje kommun,
- geografisk spridningen inom respektive kommun.

#### *Skälen för utredningens förslag*

Som framgår ovan ska ett insamlingssystem vara lämpligt och rikstäckande för att den som driver det ska erhålla ett tillstånd. För att ett system ska anses vara lämpligt och rikstäckande ställs en rad olika typer av krav.

För några av dessa krav kopplade till den fysiska insamlingen skulle två system potentiellt kunna samarbeta för att gemensamt uppfylla kraven. Syftet med att ställa dessa är att säkerställa att insamlingen av textilavfall är tillräckligt effektiv, och lättillgänglig för hushåll och verksamheter för att nå insamlingsmålet (se avsnitt 10.9). För att nå detta mål finns det inget som hindrar att det ska vara tillåtet för insamlingssystemen att samarbeta för att uppfylla kraven. Ett sådant samarbete skulle kunna innebära att två aktörer enas om att en aktör ansvarar för insamlingen i glesbefolkade områden i södra Sverige och den andre i norra Sverige eller att en aktör sköter insamlingen i butiker och köpcentrum och den andre sköter insamlingen på återvinningscentraler och återvinningsplatser.

För följande krav ska därför gälla att de får uppfyllas tillsammans med andra insamlingssystem som har tillstånd

- tillhandahållandet av lättillgängliga insamlingsplatser,
- lokalisering av insamlingsplatser för hushållens textilavfall,
- hämtning av textilavfall som kommuner samlat in,
- möjlighet att anmäla behov av städning på en insamlingsplats eller behov av tömning av insamlingsbehållare,
- tillhandhållande av insamlingsplatser i varje kommun,
- geografiska spridningen inom respektive kommun.

Det ska dock påtalas att det faktum att det är möjligt för insamlings-system att samarbeta för att uppfylla vissa av de krav som uppställs för att erhålla ett tillstånd inte innebär att aktörerna kan bortse från de eventuella begränsningar som kan följa av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (se 2 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen [2008:579]).

### 10.7.9 Prövning av ansökan att driva ett insamlingssystem

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverket prövar frågor om tillstånd att driva insamlingssystem för textilavfall.

Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd om insamlingssystemet inte längre uppfyller kraven i förordningen. Tillståndet får inte återkallas om bristerna endast har ringa betydelse.

Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven.

En ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska innehålla

- uppgifter om sökandens namn och kontaktuppgifter,
- de uppgifter som krävs för en prövning av om systemet är lämpligt och rikstäckande,
- de uppgifter som krävs för en prövning av om övriga krav är uppfyllda.

**Utredningens bedömning:** Ett tillstånd att driva ett insamlingssystem bör inte tidsbegränsas.

### *Skälen för utredningens förslag och bedömning*

För de existerande producentansvar, i vilka det ställs krav på tillstånd för att driva insamlingssystem, är det Naturvårdsverket som ansvarar för att pröva ansökningarna och utfärda tillstånd. Utredningen kan inte se att det finns anledning att frångå denna ordning. Naturvårdsverket ska således även ansvara för att pröva frågor om tillstånd att driva insamlingssystem för textilavfall.

För att ett insamlingssystem ska uppfylla alla krav krävs stora investeringar i bland annat it-system, sorteringskapacitet, insamlings-system och avtal med markägare. Därtill kommer avtal med ett mycket stort antal producenter som betalar för att systemet tar hand om deras avfall. Även om det framgår av 16 kap. 2 § miljöbalken att ett tillstånd får ges för begränsad tid talar detta för att ett tillstånd att driva ett insamlingssystem inte bör tidsbegränsas. Det följer även av artikel 11.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) att ett tillstånd som en tjänsteleverantör beviljas inte får vara tidsbegränsat, utom då

- tillståndet förnyas automatiskt eller omfattas endast av villkoret att kraven ska vara fortsatt uppfyllda,
- antalet tillgängliga tillstånd är begränsat av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- en begränsad varaktighet är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Samtidigt bör det säkerställas att insamlingssystemet uppfyller förordningens krav även efter det att ett tillstånd beviljats. Ett tillstånd ska därför förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven. Av ett sådant villkor bör till exempel följa att insamlingssystemet ska anpassas när målnivåer skärps (se avsnitt 10.9.4). Naturvårdsverket ska också få återkalla ett tillstånd om insamlingssystemet inte längre uppfyller kraven i förordningen.<sup>19</sup> Med tanke på att ett återkallat tillstånd inte bara får effekter för den som driver insamlingssystemet, utan även för alla producenter som slutit avtal med insamlingssystemet, bör ett återkallat till-

---

<sup>19</sup> Ett sådan möjlighet är uttryckligen förenlig med tjänstedirektivet, se artikel 11.4.

stånd utgöra ett sista alternativ. Det ska därför inte vara möjligt att återkalla ett tillstånd om bristerna endast har ringa betydelse.

Naturvårdsverket har inom ramen för den tillsyn som bedrivs enligt 26 kap. miljöbalken möjlighet att vidta tillsynsåtgärder, såsom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite. Dessa alternativ för att åstadkomma rättelse bör användas i första hand.

För att pröva en ansökan om tillstånd måste Naturvårdsverket ha tillgång till alla uppgifter som krävs för att bedöma om insamlings-systemet uppfyller de krav som uppställs för att säkerställa att systemet är lämpligt och rikstäckande. En ansökan om tillstånd att driva ett insamlingsystem för textilavfall ska innehålla

- uppgifter om sökandens namn, och kontaktuppgifter,
- de uppgifter som krävs för en prövning av om systemet är lämpligt och rikstäckande,
- de uppgifter som krävs för en prövning av om övriga krav är uppfyllda.

Om Naturvårdsverket anser att det finns behov av att ställa mer specifika krav på vilka uppgifter som krävs för att verket ska kunna pröva om kraven är uppfyllda bör det regleras i verkets föreskrifter (se avsnitt 10.14).

## 10.8 Viss insamling av textilavfall utan tillstånd

**Utredningens förslag:** Krav på tillstånd för insamlingsystem gäller inte för

- en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen,
- insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet,
- insamling av textilavfall i samband med försäljning av textil,
- ideella aktörers insamling av textilavfall,
- remake-aktörers insamling av textilavfall.

Aktörer som driver insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska, med två undantag, överlämna det insamlade textilavfallet till ett insamlingssystem med tillstånd.

Remake-aktörer får behålla den del av det insamlade textilavfallet som används som råvara i den egna verksamheten.

Ideella aktörer som samlar in textilavfall ska ha rätt att behålla det textilavfall de själva samlat in. En sådan rätt föreligger även när den ideella aktören samarbetar med andra aktörer som får bedriva insamling utan tillstånd.

Aktörer som avser att driva ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska anmäla detta till Naturvårdsverket. En sådan anmälan ska innehålla insamlarens namn, kontaktuppgifter, i vilka kommuner insamlingen ska bedrivas och en beskrivning av hur insamlingen ska bedrivas.

Den som omfattas av en sådan anmälan ska undantas från anmälningsplikten i avfallsförordningen.

Naturvårdsverket ska vidarebefordra informationen till de kommuner som berörs samt till de aktörer som driver tillståndsgivna insamlingssystem.

Aktörer som driver ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

Aktörer som driver ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska behandla och hantera textilavfallet på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

### *Skälen för utredningens förslag*

En av utredningens utgångspunkter (se avsnitt 10.1.5) är att så långt som möjligt bevara etablerade insamlingsvägar (se kapitel 6). Uppställs krav på tillstånd för alla insamlingssystem medför det att kommuner, ideella aktörer, återförsäljare och företag som hanterar avfall från verksamheter endast har en framtida roll om de agerar på uppdrag av ett insamlingssystem med tillstånd. Även om det är troligt att tillståndsgivna insamlingssystem kommer att etablera samarbeten med vissa av dessa aktörer finns det inga garantier för att så kommer att ske.



Insamlingen av textil som inte utgör avfall påverkas i juridisk mening inte av att det införs ett producentansvar. Det vill säga, de secondhandaktörer, såväl kommersiella som ideella, som i dag endast tar emot textil för vilken det inte föreligger ett kvittblivningssyfte kan fortsätta att göra detta.

För de aktörer, såväl ideella som kommersiella, som har valt att inte bara samla in textil utan även textilavfall, det vill säga insamling av textil för vilken det föreligger ett kvittblivningssyfte, gäller i dag att en sådan insamling av kommunalt avfall endast är laglig om den sker på uppdrag av kommunen.

Enligt vad utredningen förstår har definitionen av avfall och de begränsningar som följer av det kommunala avfallsmonopolet varit föremål för diskussioner genom åren. Det har också framförts att dagens reglering förhindrar nya lösningar som skulle kunna leda till att mer textil samlades in. Det faktum att konsumenter i många fall saknar den kunskap som krävs för att avgöra vilken textil som lämpar sig för återanvändning och vilken som bör materialåtervinnas talar för att konsumentens eventuella kvittblivningssyfte inte bör styra utformningen av insamlingen. Se mer om sortering i avsnitt 4.7. Även om definitionen av avfall ligger fast finns det därför anledning att skapa ett system där det vid insamlingen har mindre betydelse om den textil som samlas in klassas som avfall eller inte. För en diskussion om definitionen av avfall, kvittblivningssyfte och det kommunala avfallsmonopolet (se avsnitt 8.2.1).

När ett producentansvar införs avskaffas samtidigt det kommunala avfallsmonopolet för den typ av kommunalt avfall som omfattas av producentansvaret. Om det inom ramen för producentansvaret ställs krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem, samt uppställs omfattande krav för att erhålla ett tillstånd, leder det dock inte till att det blir enklare för de aktörer som vill samla in textilavfall. I praktiken innebär det endast att det i stället för ett avtal med kommunen krävs ett avtal med ett insamlingssystem som erhållit tillstånd.

Samtidigt står det klart att de aktörer som på frivillig basis samlar in textilavfall separat har investerat i insamling av delvis olika skäl. Även om grunden för att dessa aktörer valt att agera utgår från en önskan att minska textilens negativa miljöpåverkan har andra faktorer påverkat i olika grad. Sådana faktorer kan till exempel vara en önskan att erbjuda en bra service till sina invånare eller kunder, möjligheten att få intäkter från försäljning av det insamlade materialet,

möjligheten att sälja insamlingstjänster till avfallsinnehavare, möjligheten att samla in material som lämpar sig för utveckling av nya återvinningsprocesser eller en önskan att höja sin miljöimage.

Oavsett vilka bevekelsegrunder de aktörer som samlar in textilavfall har, kan vi konstatera att det för att säkerställa att alla som vill lämna textilavfall kan göra det enkelt och utan kostnad, är tillräckligt att ställa krav på de insamlingssystem producenterna ska använda för att fullgöra sitt producentansvar. Kravet på tillstånd syftar till att underlätta tillsynen av att producenternas insamlingssystem uppfyller dessa krav och inte till att begränsa vilka aktörer som på frivillig basis ska tillåtas bedriva insamling av textilavfall. Det saknas därför skäl att förhindra, eller onödigt försvåra, den insamling av textilavfall som redan förekommer. Denna insamling ska därför kunna fortgå parallellt med den insamling som kommer att bedrivas av det tillståndsgivna insamlingssystem producenterna ska ansluta sig till.

Från kravet på tillstånd för att driva insamlingssystem ska därför följande undantas

- en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen,
- insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet,
- insamling av textilavfall i samband med försäljning textil,
- ideella aktörers insamling av textilavfall,
- remake-aktörers insamling av textilavfall.

När det gäller kommunernas insamling återfinns motsvarande undantag i förordningen om producentansvar för elutrustning och för insamling av avfall från yrkesmässig verksamhet finns motsvarande undantag i förordningen om producentansvar för förpackningar. Insamling av avfall i samband med försäljning regleras i flera andra producentansvar, bland annat i förordningarna om producentansvar för elutrustning och däck. Det följer även av utredningens direktiv att erfarenheter och möjligheter från dagens frivilliga initiativ för att möjliggöra insamling i butik särskilt bör beaktas vid utformningen av förslaget. Se mer om denna typ av insamling i avsnitt 6.3.1).

Utredningen kan notera att det även finns ett undantag för kommunernas insamling i förordningen om producentansvar för förpack-

ningar men att det upphör att gälla den 1 januari 2021.<sup>20</sup> Enligt den promemoria (Regeringskansliet 2018) som ligger till grund för förändringen är det främsta skälet till att kommunerna inte längre undantas att det anses saknas skäl för kommunerna att kunna erbjuda en högre servicenivå än den som producenterna tillhandhåller när det införs krav på fastighetsnära insamling av förpackningar. Det anges även att avsikten med producentansvar är att producenterna ska ta ansvar för insamlingen och behandlingen av avfallet och att detta ansvar inkluderar ansvaret för att finansiera insamlingen. Det anses därför inte lämpligt att en del av insamlingen finansieras via den kommunala renhållningsavgiften.

Även om samma resonemang är giltigt när det gäller insamlingen av textilavfall finns det speciella skäl som medför att det vore olyckligt om kommunernas möjlighet att samla in textilavfall i egen regi skulle upphöra. En stor del av dagens separata insamling av textilavfall sker nämligen genom att ideella aktörer samarbetar med kommuner och får möjlighet att ställa upp insamlingskärl på kommunal mark eller på kommunernas återvinningscentraler (se avsnitt 6.4.6). Om de existerande insamlingsvägarna så långt som möjligt ska bevaras samtidigt som den ideella sektorn ska värnas måste denna typ av insamling kunna fortgå vid sidan av den insamling som bedrivs av de tillståndsgivna insamlingssystemen. Väger man dessutom in att det inom ramen för producentansvaret för textil inte ställs krav på fastighetsnära insamling, och att det därför kan kvarstå ett intresse från kommunerna att erbjuda en högre servicenivå, leder det sammantaget till att kommunernas insamling av hushållens textilavfall ska undantas från tillståndskravet. Ett flertal kommunala företrädare har dessutom framfört till utredningen betydelsen av smidigt kunna fortsätta med utvecklings- och arbetsmarknadsprojekt rörande textil (se avsnitt 6.1 och 6.2).

När det gäller undantaget för remake-aktörer anser utredningen att det finns skäl att underlätta för aktörer som återanvänder begagnad textil och återvinner textilavfall genom att tillverka nya kläder, accessoarer etc. Utredningen ser mycket positivt på framväxandet av affärsmodeller som innebär att konsumenter kan lämna in avlagd textil och samtidigt köpa kläder eller accessoarer som tillverkats av begagnad textil och återvunnet textilavfall. För mer information om

---

<sup>20</sup> Se 38 § förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar samt fjärde punkten övergångsbestämmelserna till förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

remake se avsnitt 4.3.5. Bedrivandet av en sådan verksamhet förutsätter att det antingen är lagligt att i egen regi samla in textilavfall för remake eller att ett avtal sluts med ett tillståndsgivet insamlings-system så att insamlingen för remake blir en del av ett sådant system. Ett krav på avtal med ett tillståndsgivet insamlings-system kan leda till att en aktör som vill testa en ny affärsidé avstår för att tröskeln blir för hög. Det är inte heller rimligt att begränsa avtalsfriheten och tvinga ett tillståndsgivet insamlings-system att sluta sådana avtal med alla som önskar. Kravet på tillstånd för att driva insamlings-system ska därför inte gälla insamling av textilavfall som bedrivs i syfte att använda det insamlade textilmaterialet som råvara i befintlig form för tillverkning av textil.

När det gäller undantaget för ideella aktörer finns ingen motsvarighet i dagens producentansvar. Undantaget för ideella aktörer syftar inte heller endast till att bevara etablerade insamlingsvägar och det finns därför anledning att utveckla det resonemang som ligger bakom förslaget att undanta dessa aktörer.

### **10.8.1 Närmare om ideella aktörers insamling av textilavfall**

En väl fungerande secondhandmarknad för textil är central för att förlänga den tid textil används innan den går till materialåtervinning. Det är via återanvändning som den största miljönyttan uppnås och dessutom medför en ökad återanvändning att mängden avfall minskar (se avsnitt 4.3.2). Vid regleringen av producentansvaret finns det därför anledning att skapa så bra förutsättningar som möjligt för secondhandhandeln så att den kan fortsätta att utvecklas och förstärka sin roll i den cirkulära ekonomin. Det följer även av utredningens direktiv att utredningen ska värna secondhandhandeln och särskilt den del som bedrivs av ideella organisationer.

Genom att undanta ideella aktörer från kravet på tillstånd kan dessa samla in textilavfall oavsett om det sker på uppdrag av ett tillståndsgivet insamlings-system eller i egen regi. Undantaget medför även att frågan om det föreligger ett kvittblivningssyfte inte längre är relevant för att bedöma om verksamheten är laglig. En ideell aktör kan därmed själv välja att i egen regi samla in endast textil eller textil och textilavfall. En ideell aktör kan även samarbeta med en kommun

eller söka samarbete med ett tillståndsgivet insamlingssystem och verka inom ramen för det systemet.

Det faktum att det blir enklare för ideella aktörer att samla in textilavfall och att rättsläget förtydligas motverkas dock i viss mån av att införandet av ett producentansvar riskerar att minska mängden textil och textilavfall som lämnas till ideella aktörer. En av utredningens utgångspunkter är att det ska vara lätt att göra rätt (se avsnitt 10.6). Detta är en viktig förutsättning för att minska andelen textil som hamnar i hushållens restavfall. Denna målsättning kan dock komma att motverka målet att värna secondhandhandeln och speciellt den ideella sektorn.

När det blir enklare för hushållen att lämna textilavfall i producenternas insamlingssystem riskerar det att leda till att färre väljer att lämna sin textil till secondhandaktörer och sitt textilavfall till ideella aktörer. I syfte att motverka att secondhandaktörerna, och då framför allt den ideella sektorn, får brist på textil och textilavfall har utredningen övervägt att införa en skyldighet för de tillståndsgivna insamlingssystemen att ge secondhandaktörer tillgång till det textilavfall som samlas in. Utredningen har dock avstått ifrån att lägga något sådant förslag. De främsta skälen för detta är att ett sådant krav skulle innebära en inskränkning av avtalsfriheten samt att det skulle vara mycket svårt att ta fram ett regelverk som säkerställer att alla aktörer får tillgång till textilavfallet på lika villkor.

Förutom att göra det enklare för ideella aktörer att samla in och behålla textilavfall (se avsnitt 10.8.2) har utredningen i stället valt att ställa krav på att de tillståndsgivna insamlingssystemen ska samråda med ideella aktörer som önskar samarbeta, att hushållen ska erhålla information om miljönyttan av återanvändning samt att statistik som visar hur stor del av det insamlade materialet som återanvänds i Sverige ska tas fram. Vår förhoppning är att kombinationen av dessa åtgärder leder till att de tillståndsgivna insamlingssystemen väljer att samarbeta med secondhandaktörerna, och framför allt med de ideella aktörerna, samt att hushåll som vill värna så väl miljön som välgörande ändamål fortsätter att lämna sin textil och sitt textilavfall till ideella aktörer. Se mer om dessa förslag i avsnitt 10.7.5, 10.10 och 10.11.

### 10.8.2 Det insamlade textilavfallet ska, med två undantag, lämnas till ett tillståndsgivet insamlingssystem

Nästa fråga att ta ställning till är vad som ska hända med det textilavfall som samlas in av aktörer som inte driver ett tillståndsgivet insamlingssystem eller agerar på uppdrag av ett sådant system. Det är inte rimligt att ålägga producenterna att bekosta insamlingen av textil i hela landet samtidigt som det är möjligt för fristående aktörer att samla in textil i områden där kostnaden för insamling är låg och sedan sälja de delar av avfallet som har högst värde. Om en del av avfallet kan hanteras vid sidan av de tillståndsgivna insamlingssystemen innebär det även att det blir svårt att ta fram heltäckande statistik över avfallsströmmarna och därmed att fastställa om, och säkerställa att, de uppsatta målnivåerna nås.

Även om det finns skäl att tillåta viss insamling av textilavfall vid sidan av den insamling som bedrivs av tillståndsgivna insamlingssystem innebär det inte att dessa, från insamlingssystemet fristående aktörer, måste ges rätt att fritt förfoga över det avfall som samlats in. För att en kommun ska kunna höja servicenivån för sina kommuninvånare och för att ett företag ska kunna erbjuda insamlingstjänster till verksamheter är det tillräckligt att tillåta att de får samla in avfallet. Det krävs inte att dessa aktörer även ska ha rätt att behålla det insamlade materialet och sälja det vidare. Det textilavfall som samlas in av dessa fristående aktörer ska därför, med två undantag, lämnas vidare till ett tillståndsgivet insamlingssystem och någon rätt till ersättning för de kostnader som uppkommit i samband med insamlingen föreligger inte. Detta hindrar givetvis inte att dessa aktörer på marknadsmässiga villkor sluter avtal med tillståndsgivna insamlingssystem för att på så sätt bli en del av ett sådant system, ges rätt att behålla de insamlade materialet eller få ersättning för tjänster de utför.

För ideella aktörer och aktörer som använder det insamlade materialet som råvara är situationen dock annorlunda, se nedan.

#### *Remake-aktörer får behålla en del av det insamlade materialet*

Skälet för att undanta aktörer som samlar in textilavfall för remake från tillståndsplikten är att ge dessa aktörer möjlighet att använda en affärsmodell som innebär ett eget cirkulärt flöde. Det vill säga, kon-

sumenten ska både kunna lämna in avlagd textil som aktören kan använda för att tillverka nya produkter och samtidigt köpa produkter som remake-aktören tillverkat. Eftersom denna affärsmodell bygger på att det som samlas in ska användas för att tillverka nya produkter ska dessa aktörer ha rätt att behålla den del av det insamlade avfallet som de använder i den egna verksamheten. Den del av det insamlade textilmaterialet som inte används som råvara för tillverkning av textil ska däremot lämnas till ett insamlingsystem med tillstånd.

### *Ideella aktörer får behålla det insamlade textilavfallet*

Som framgår av avsnitt 6.4 finns det i dag flera ideella aktörer som samlar in betydande mängder textilavfall. En mindre del förbereds för återanvändning och vidare försäljning i aktörernas egna secondhandbutiker i Sverige, en del förbereds för återanvändning i andra länder och en del säljs som osorterat textilavfall. Skälet till att dessa aktörer väljer att inte bara samla in textil för återanvändning utan även textilavfall är dels att konsumenter inte har den kunskap som krävs för att avgöra vilken textil som lämpar sig för återanvändning och vilken som lämpar sig för materialåtervinning, dels att även den del av textilavfallet som inte kan förberedas för återanvändning och försäljning till svenska konsumenter har ett värde.

Begränsas insamling till att endast omfatta textil som inlämnaren bedömer kan återanvändas finns det en risk att en stor del av den textil som kan återanvändas slängs i hushållens restavfall. Samtidigt står det klart att om dessa aktörer inte längre kan behålla det insamlade textilavfallet och sortera det, förbereda delar för återanvändning och sälja resterande delar som osorterat textilavfall så finns det inte något skäl för dem att fortsätta samla in textilavfall. Med andra ord, om ideella aktörer som samlar in textilavfall är tvungna att lämna avfallet vidare till ett tillståndsgivet insamlingsystem kommer denna insamling troligen att upphöra. Endast de aktörer som via avtal med ett tillståndsgivet insamlingsystem erhåller någon form av ersättning eller ges rätt att behålla det som samlas in skulle ha skäl att fortsätta med insamlingen av textilavfall. Även om det kan tänkas att insamlingsystemen kommer att vilja utnyttja den infrastruktur som byggts upp inom den ideella sektorns insamlingsverksamhet finns det inga

garantier för att alla ideella aktörer som vill samla in textilavfall lyckas sluta sådana avtal.

För att undantaget från krav på tillstånd för insamlingssystem som drivs av ideella aktörer ska ha en betydelse i praktiken krävs det därför att dessa aktörer också har rätt att behålla och fritt förfoga över det insamlade avfallet. Enligt utredningen kräver detta en kompromiss där flera intressen vägs mot varandra. Dels de ideella aktörernas intresse av att kunna samla in tillräckligt med material för att fortsätta finansiera sin verksamhet och lämna bidrag till välgörande ändamål (se avsnitt 5.5.3), dels producenternas intresse av att kunna utnyttja värdet i textilavfallet för att finansiera kostnaderna som följer av producentansvaret, dels intresset av att öka återanvändningen genom att få fler köpa begagnade kläder (se avsnitt 4.3.4).

Den del av de ideella aktörernas verksamhet som består av att samla in textilavfall och sortera ut den del som kan säljas i de egna butikerna ger inte bara en inkomst till dessa aktörer, den är också central för att en del av textilavfallet ska kunna förberedas för återanvändning och cirkulera ett varv till i Sverige. Även om den del av avfallet som sorteras ut för försäljning i Sverige i många fall är den del av avfallet som har högst ekonomiskt värde utgör miljönyttan av denna extra cirkulation via de ideella aktörernas secondhandbutiker i sig skäl nog för att låta ideella aktörer behålla denna del av avfallet.

När det gäller de delar av det insamlade textilavfallet som i dag säljs vidare till andra aktörer finns det däremot inte lika starka skäl att låta de ideella aktörerna behålla dessa delar. Ser man enbart till miljönyttan är denna nämligen densamma oavsett om det är en ideell aktör eller ett tillståndsgivet insamlingssystem som säljer materialet vidare. Det som talar för att de ideella aktörerna även skulle ha rätt att behålla dessa delar av materialet är således att inkomsterna från försäljningen av detta avfall bidrar till det välgörenhetsarbete som flera av dessa aktörer bedriver. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att det faktum att insamlingen av textilavfall historiskt har bidragit till att finansiera välgörenhetsarbete ska tvinga textilproducenter, och i förlängningen deras kunder, att bära en högre kostnad för avfallshantering än vad som är fallet för producenter inom övriga producentansvar.

Utredningen har därför övervägt att endast låta ideella aktörer behålla den del av insamlade textilavfallet som efter sortering kan förberedas för återanvändning och försäljning i aktörernas egna butiker.



Det står dock klart att en sådan begränsning inte är förenlig med utredningens direktiv eftersom det skulle innebära att en stor del av den insamling som ideella aktörer bedriver i dag då skulle upphöra. Skälen för detta är att de intäkter som genereras av försäljningen i de egna butikerna enligt uppgift till utredningen i många fall inte täcker kostnaderna för insamling och sortering. Det finns även ideella aktörerna som inte har egna butiker.

Har de ideella aktörerna inte möjlighet att behålla och fritt förfoga över allt textilavfall de samlar in skulle insamlingen därmed utgöra en förlustaffär. Utredningen bedömer därför att en sådan begränsning skulle leda till att ideella aktörers insamling av textilavfall därmed skulle upphöra och att det i sin tur skulle påverka dessa aktörers möjligheter att bidra till sociala ändamål i Sverige och utomlands. För att bevara den insamling som i dag bedrivs av ideella aktörer och för att, i enlighet med utredningens direktiv, värna den verksamhet de bedriver är det därför nödvändighet att tillåta att de fritt får förfoga över det textilavfall de samlar in.

Det förekommer att ideella aktörer samarbetar med kommuner och aktörer som säljer textil. Det behöver därför klargöras att ideella aktörer har rätt att fritt förfoga även över det textilavfall som samlats in inom ramen för ett sådant samarbete.

### 10.8.3 Krav vid insamling av textilavfall utan tillstånd

Enligt förslaget till ändring av miljötillsynsförordningen i avsnitt 10.13.2 ska Naturvårdsverket ha tillsynsansvar för förordningen om producentansvar för textil och kommunerna har enligt miljöbalken ansvaret för tillsynen i fråga om hur insamlingen lokalt uppfyller kraven i den nya förordningen. Verket och kommunerna behöver därför få kännedom om vilka aktörer som samlar in textilavfall utan tillstånd. Aktörer som driver ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd ska därför anmäla detta till Naturvårdsverket. En sådan anmälan ska innehålla följande uppgifter

- insamlarens namn och kontaktuppgifter,
- i vilka kommuner insamlingen ska bedrivas,
- en beskrivning av hur insamlingen ska bedrivas.

Naturvårdsverket ska vidarebefordra informationen till de kommuner som berörs. Information ska dessutom vidarebefordras till de aktörer som driver tillståndsgivna insamlingssystem så att dessa ges möjlighet att anpassa sin insamling efter omfattningen av den insamling som bedrivs av fristående aktörer.

Insamlaren ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i tidigare lämnade uppgifter. Som framgår ovan ska insamlarna, med undantag för remake-aktörer och ideella aktörer lämna det insamlade textilavfallet till ett tillståndsgivet insamlingssystem. För att den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska kunna utnyttja det insamlade textilavfallet på bästa sätt och nå de mål som fastställs i avsnitt 10.9 ska det även krävas att de aktörer som driver insamlingssystem utan tillstånd behandlar och hanterar avfallet på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.<sup>21</sup> I avsnitt 10.11 framgår även att insamlaren ska förse Naturvårdsverket med viss statistik.

Enligt 5 kap. 10 § avfallsförordningen krävs det en anmälan till länsstyrelsen vid yrkesmässig insamling av avfall. Då det ställs krav på att de aktörer som samlar in textilavfall ska anmäla detta till Naturvårdsverket saknas skäl att även kräva att en anmälan görs till länsstyrelsen. Den som omfattas av en anmälan enligt förordningen om producentansvar för textil ska därför undantas från detta anmälningskrav.

## 10.9 Mål för insamlingssystemen

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverket ska år 2022 genom plockanalyser uppskatta hur många kilo textilavfall som under året slängts i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. En ny uppskattning ska göras 2026 och därefter ska en ny uppskattning genomföras vartannat år. Den uppskattade mängden ska divideras med antalet invånare i Sverige för att få fram ett genomsnitt som anger hur många kilo textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Verket ska delge resultatet till insamlingssystem med tillstånd.

<sup>21</sup> Samma krav ställs på de som driver tillståndspliktiga insamlingssystem och för ett mer utförligt resonemang om vad kravet innebär hänvisas till avsnitt 10.7.3.

År 2028 ska genomsnittet ha minskat med 70 procent jämfört med år 2022.

År 2032 ska genomsnittet ha minskat med 80 procent jämfört med år 2022.

År 2036 ska genomsnittet ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022.

Från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som insamlingssystemet samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning.

### *Skälen för utredningens förslag*

Enligt utredningens uppfattning fyller de mål som insamlingssystemen ska nå två funktioner. För det första påverkar målen vilka åtgärder den som driver ett insamlingssystem måste vidta för att nå målen. Det vill säga, den som driver ett insamlingssystem kommer att utgå från dessa mål vid beslut om dimensioneringen av den fysiska insamling, investeringar i sorteringskapacitet, investeringar i återvinningsteknik etc. För att erhålla ett tillstånd att driva ett insamlingssystem ska den sökande även kunna visa Naturvårdsverket att systemet kommer att bidra till att målen nås (se avsnitt 10.7.3). För det andra styr målen vilken miljönytta som uppnås. Ju mer textilavfall som samlas in separat och ju mer avfall som förbereds för återanvändning eller materialåtervinns desto högre miljönytta.

Vid fastställandet av dessa mål handlar det med andra ord om att i en kost-nyttoanalys väga insamlingssystemets kostnader för att nå målen mot de samhällsekonomiska vinster målen för med sig. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning ta fram egna beräkningar i denna del. I det följande resonemanget kommer utgångspunkten därför vara de beräkningar Enveco tog fram på uppdrag av Naturvårdsverket (Enveco 2016) i samband med ett regeringsuppdrag att utreda och föreslå åtgärder för en mer hållbar hantering av textilier och textilavfall (Naturvårdsverket 2016). Det ska

påtalas att denna typ av beräkningar kräver att en rad olika antaganden görs och att resultatet därmed får tolkas med försiktighet.<sup>22</sup>

De högt ställda målsättningar som Sverige har inom miljö- och klimat talar också för målnivåer som på ett rimligt sätt matchar ambitionsnivåerna som uttalats (se kapitel 3). Det är utredningens bedömning att föreslagna målnivåer gör detta.

### 10.9.1 Separat insamlat avfall får inte förbrännas eller deponeras

Det följer av artikel 8a.1 b i avfallsdirektivet att det vid införande av ett producentansvar ska fastställas avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin. Detta innebär att det avfall som lämnats till insamlingssystemet i första hand ska förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas.

För avfall som samlats in separat i syfte att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning gäller också att det i normalfallet inte får förbrännas eller deponeras (3 kap. 19 § första stycket avfallsförordningen samt 8 § 8 förordning (2001:512) om deponering av avfall, deponiförordningen).<sup>23</sup> Förbränning eller deponering får endast ske av det avfall som producerats vid behandling av separat insamlat avfall om förbränning eller deponering är den lämpligaste behandlingen enligt avfallshierarkin (3 kap. 19 § andra stycket avfallsförordningen samt 10 § deponiförordningen). Med *behandling av avfall avses att återvinna eller bortskaffa avfall* och med återvinning av avfall avses att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller att det förbereds för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning (15 kap. 6 § miljöbalken).

Förbudet för förbränning och deponering av separat insamlat avfall har nyligen införts och det är inte helt klart för utredningen hur dessa ska tolkas när det gäller insamlingssystemets möjligheter att hantera det insamlade materialet. Någon ledning finns inte heller i vare sig avfallsdirektivet eller i deponidirektivet. Man kan dock utgå ifrån att avsikten med dessa förbud är att strängare krav gäller för

<sup>22</sup> Enveco 2016, s. 33 ff.

<sup>23</sup> Se även artikel 10.4 i avfallsdirektivet samt artikel 5.3 f i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponidirektivet).

den som behandlar separat insamlat avfall än de krav som redan följer av att den som behandlar avfall är skyldig att tillämpa avfallshierarkin (15 kap. 10 § andra stycket miljöbalken).

Att endast avfall som *producerats vid behandling* av det separat insamlade avfallet får förbrännas eller deponeras bör därför innebära att inget av det som samlats in får gå direkt till förbränning eller deponi. Det vill säga insamlingssystemet är skyldigt att först behandla avfallet. Endast det avfall som uppstår vid denna behandling får förbrännas eller deponeras. Det skulle till exempel kunna röra sig om avfall som uppstår i en process för fiberåtervinning.

Utredningen ställer sig dock tvekande till hur dessa regler ska fungera i praktiken när det gäller textil. Vid sorteringen av det insamlade textilavfallet kommer det redan från början att vara möjligt att sortera ut textil som varken kan eller bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Det kan röra sig om textil som befaras innehålla flamskyddsmedel, biocider, perfluorerade ämnen eller ftalater. Vid den plockanalys som genomfördes av SMED uppskattades att denna typ av textil utgjorde cirka 11 procent av den textil som slängts i restavfallet.<sup>24</sup> Trots att insamlingen ska bedrivas på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande (se avsnitt 10.7.3) är det även troligt att en viss del av det insamlade textilavfallet kan komma att skadas av fukt och mögel att det därför inte lämpar sig för materialåtervinning. I enlighet med förslaget i avsnitt 10.7.3 ska insamlingssystemet även erbjuda en tjänst som låter avfallsinnehavare lämna textilavfall som inte bör blandas med övrigt avfall just eftersom det innehåller farliga kemikalier. Även denna speciella inlämningstjänst får anses utgöra en separat insamling.

Frågan är därför om den första sorteringen som görs av det insamlade avfallet utgör en behandling eller inte. Utgår man från de definitioner som följer av miljöbalken så utgör inte den första sortering som insamlingssystemet gör en behandling eftersom denna sortering vare sig utgör en återvinning eller ett bortskaffande. Av 15 kap. 5 § 1 miljöbalken följer nämligen att med hantera avfall avses *att samla in, transportera, sortera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall*. Sortering är sålunda något annat än återvinning. Definitionen av avfallshantering är dock uttryckt något

---

<sup>24</sup> Se SMED 2016, s. 9 och 16. Den typ av textil som bedömdes innehålla dessa ämnen sorterades ut direkt. Det vill säga, en del av denna textil skulle antagligen kunna ha förberetts för återanvändning.

annorlunda i avfallsdirektivet. Där anges att med avfallshantering avses *insamling, transport, återvinning (inklusive sortering) och bortskaffande av avfall* (artikel 3.9 i avfallsdirektivet). Enligt denna ordalydelse är det otvetydigt att sorteringen ska ses som ett återvinningsförfarande. Då miljöbalken genomför avfallsdirektivets bestämmelser får balkens definition tolkas i ljuset av direktivets lydelse. Det är därför utredningens uppfattning att den första sortering som görs ska anses utgöra en behandling. Det är därmed förenligt med förbrännings- och deponiförbuden att förbränna eller deponera den del av det insamlade avfallet som innehåller kemikalier som bör tas bort från kretsloppet. På motsvarande sätt är det förenligt med förbuden att sortera ut textilavfall som är så skadat av fukt och mögel att det inte lämpar sig för materialåtervinning. Visst stöd för denna tolkning finns i den promemoria som togs fram av Miljödepartementet i samband med att förbuden genomfördes (Regeringskansliet 2019, s. 192). Att skapa giftfria cirkulära flöden är också en del av regeringens vision för den cirkulära ekonomin (Regeringen 2020).

Slutligen kan utredningen konstatera att hanteringen av det textilavfall som lämnas till insamlingssystemet i särskild ordning inte är problematisk i denna del. Detta textilavfall har samlats in separat eftersom det innehåller kemikalier eller har andra egenskaper som medför att det inte bör blandas med det övriga avfallet. Denna separata insamling sker sålunda inte i syfte att avfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. Därmed omfattar inte förbrännings- och deponiförbuden denna del av insamlingen.

### 10.9.2 Val av mål

I de existerande producentansvaren har målen formulerats på olika sätt. I vissa fall utgår målen från den mängd produkter som satts på marknaden och målet formuleras som att en andel av denna mängd ska återvinnas.<sup>25</sup> I andra fall utgår målen från den mängd som samlats in separat och målet formuleras som att en andel av denna mängd ska återvinnas.<sup>26</sup> Det förekommer också att det uppställs ett separat mål

---

<sup>25</sup> Så är fallet för förpackningar.

<sup>26</sup> Så är fallet för elutrustning och bilar.

för insamlingen och ett separat mål för återvinningen.<sup>27</sup> Slutligen finns det vissa producentansvar där det inte uppställs några mål.<sup>28</sup>

Utredningen anser att det finns fördelar med att införa två separata mål. Dels ett mål som styr hur effektiv den fysiska insamlingen ska vara, dels ett mål som styr vad som händer med det material som samlats in. Viktiga skäl för val av mål är behovet av att kunna följa effekten av systemet samt att utredningen valt att inte i detalj reglera hur insamlingen ska utformas utan i stället formulerat kravet som att insamlingen ska utformas så att målen för insamlingen och återvinningen nås (se avsnitt 10.7.3). Denna regleringsteknik förutsätter att det uppställs ett separat mål för insamlingen som säkerställer att det mesta av textilavfallet samlas in separat och ett annat mål som styr hur det insamlade materialet sedan ska hanteras.

### *Mål för insamlingen*

Ett sätt att mäta effektiviteten i insamlingen är att utgå ifrån hur mycket textil som sätts på marknaden och sätta det i relation till hur mycket textilavfall som samlas in separat. Ett problem med den metoden är dock att vi inte känner till exakt hur mycket textil som sätts på marknaden. Den som driver ett tillståndspliktigt insamlings-system kommer visserligen att rapportera in uppgifter om hur mycket textil de producenter som slutit avtal med insamlings-systemet satt på marknaden (se avsnitt 10.11.2). Dessa uppgifter omfattar dock endast den textil som sätts på marknaden av producenter som tar sitt producentansvar. Den textil som sätts på marknaden av såväl svenska som utländska friåkare ingår således inte. Det innebär att ju mer textil dessa friåkare sätter på marknaden desto lättare blir det för insamlingsystemet att nå målet.<sup>29</sup> Ett liknande problem uppstår även på grund av att textilavfall som förbereds för återanvändning passerar insamlingen flera gånger. Även om det givetvis är positivt att textilavfall förbereds för återanvändning i ökad omfattning, innebär denna cirkularitet att ett mål som utgår ifrån den textil som sätts på marknaden ger en felaktig bild av insamlingens effektivitet.

---

<sup>27</sup> Så är fallet för batterier.

<sup>28</sup> Så är fallet för däck, lampor och läkemedel.

<sup>29</sup> Denna problematik har även förts fram inom ramen för statistiken som tas fram inom ramen för producentansvaret för förpackningar, se SCB 2020.

Utredningen anser att ett mer rättvisande mått på insamlingens effektivitet fås genom att knyta målet till hur mycket textilavfall som slängs i hushållens restavfall och i fraktionen energiåtervinning på kommunernas återvinningscentraler. Detta är också något som förespråkats av Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2016). Att göra denna koppling tydliggör att en av grundförutsättningarna för att ett producentansvar för textil ska leda till miljönytta är att textilen samlas in separat och kan tillgängliggöras på marknaden som en resurs genom att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning.

Man ska dock vara medveten om att det inte endast är åtgärder vidtagna av de enskilda tillståndsgivna insamlingssystemen som påverkar om detta mål nås. Agerandet från samtliga aktörer som får samla in textilavfall påverkar hur mycket textilavfall som slängs i restavfallet eller i återvinningscentralernas fraktion för energiåtervinning. Det vill säga, det blir lättare för de tillståndsgivna insamlingssystemen att nå målet ju fler aktörer som samlar in textilavfall i samband med försäljning av ny textil eller ju fler verksamheter som väljer att betala för tjänsten att få sitt textilavfall omhändertaget osv. Utredningen ser dock inte detta som ett problem. Målets syfte är att säkerställa att en viss del av textilavfallet samlas in separat och att fastställa att om målet inte nås så är det de tillståndsgivna insamlingssystemen som ska bära kostnaden för de kompletterande åtgärder som krävs. Att alla aktörer som får samla in textilavfall bidrar till att detta mål nås är sålunda ingen nackdel.

En möjlig problematik som kan uppstå är att det kan vara svårt att utkräva ansvar om det finns fler än ett insamlingssystem med tillstånd. För alla insamlingssystem gäller dock samma krav avseende insamlingsplatser och rikstäckning. Det kommer därmed att vara möjligt att via den rapporterade insamlingsmängden avgöra om det är något system som bör ta ett större ansvar. Utredningen bedömer även att detta problem motverkas av att kostnader för att ta om hand det material som samlas in ska fördelas mellan de insamlingssystem som har tillstånd (se avsnitt 10.7.5). Det innebär att det insamlingssystem som vidtar åtgärder för att effektivisera insamlingen, och därmed ökar sin andel av det textilavfall som samlas in, kommer att kunna överlåta en del av kostnaderna för de åtgärder som vidtagits på de andra insamlingssystemen.



För att kunna uppställa denna typ av mål krävs det att plockanalyser<sup>30</sup> genomförs för att uppskatta hur mycket textilavfall som slängs i restavfallet och fraktionen energiåtervinning. Sådana plockanalyser har tidigare genomförts på uppdrag av Naturvårdsverket (SMED 2016) och många kommuner och avfallsbolag utför med viss regelbundenhet plockanalyser på hushållens restavfall för att undersöka mängd och sammansättning. Uppföljningen av om målen nås kommer att utgöra en del av tillsynen av förordningen. Ansvar för att dessa plockanalyser genomförs ska därför ligga på tillsynsmyndigheten Naturvårdsverket. Även om ansvaret för plockanalyserna ligger på Naturvårdsverket så krävs det att verket, eller den som verket ger i uppdrag att genomföra plockanalysen, ges tillgång till det avfall enskilda kommuner samlat in. Utredningen bedömer att det ligger i kommunernas eget intresse att underlätta vid plockanalyserna eftersom dessa syftar till att säkerställa att mängden textilavfall i det kommunala avfallet minskar. Det har därmed inte ansetts nödvändigt att ålägga kommunerna att ge sådant tillträde.

En första plockanalys ska genomföras innan de tillståndsgivna insamlingssystemen tar över ansvaret för insamlingen. Denna nollmätning kommer sedan att användas för att beräkna hur mycket mängden textilavfall i restavfallet och fraktionen energiåtervinning minskar när utsorteringskravet trätt i kraft och insamlingssystemen börjar samla in textilavfall separat. Därefter ska Naturvårdsverket låta genomföra nya plockanalyser vartannat år för att verket och de som driver insamlingssystemen ska kunna följa utvecklingen och få information om det krävs ytterligare åtgärder för att nå målet.

Eftersom förändringar i befolkningens mängd annars kan påverka resultatet ska den uppskattade mängden textilavfall divideras med antalet invånare i Sverige för att få fram ett genomsnitt som anger hur många kilo textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna. Naturvårdsverket ska delge resultatet till insamlingssystem med tillstånd.

För att det ska vara möjligt att följa utvecklingen är det viktigt att Naturvårdsverket redan vid den första nollmätningen fastställer en metod för hur dessa analyser och uppskattningar ska göras och att samma metod sedan används vid efterföljande mätningar. Av denna

---

<sup>30</sup> En plockanalys innebär att insamlat avfall sorteras och protokoll förs över vilka material avfallet innehåller.

metod bör till exempel framgå hur urvalet av kommuner ska ske så att resultatet är representativt i förhållande till befolkningstäthet och andra faktorer som bedöms kunna påverka resultatet. Det är också viktigt att ett nytt urval görs vid varje mätning då det annars finns en risk att insamlingssystemen intensifierar sina insatser i de kommuner där plockanalyser genomförs. Metoden bör även ta hänsyn till att mängden textil som hushållen gör sig av kan variera över året.

### *Mål för hanteringen av det insamlade materialet*

Vid fastställandet av mål för hanteringen av det insamlade materialet finns det flera alternativ. Ett alternativ är att uppställa ett mål för förberedelse för återanvändning och flera specifika mål för olika former av materialåtervinning. Mål kan då exempelvis uppställas för hur stor andel av det insamlade materialet som ska

- förberedas för återanvändning,
- materialåtervinnas genom remake,
- materialåtervinnas genom att fibern används för att tillverka ny textil,
- materialåtervinnas genom att avfallet används för att tillverka andra produkter.

Fördelen med detta alternativ är att det gör det möjligt att tydliggöra målsättningen att avfallet ska behandlas så högt upp i avfallshierarkin som möjligt samt att det går att styra vilken typ av materialåtervinning som ska prioriteras. Som utredningen ser det finns det dock även nackdelar med detta alternativ. Dessa har framför allt att göra med att alltför många okända faktorer gör det svårt att räkna fram vad som utgör en rimlig nivå för de specifika målen. Vid fastställandet av hur stor andel av det insamlade materialet som ska förberedas för återanvändning måste man till exempel väga in att insamlingssystemet inte styr över vilken typ av återanvänd textil som efterfrågas i Sverige och andra länder och inte heller vilka mängder som efterfrågas. Det går därmed inte att utgå ifrån att den andel av det insamlade textilavfallet som utgörs av hela textilier ska förberedas för återanvändning. Utredningen kan också konstatera att efterfrågan på textilier som förberetts för återanvändning troligen även kommer att påverkas av det faktum att alla EU-länder senast 2025

ska samla in textil separat. Även när det gäller möjligheten att materialåtervinna textilavfallet råder osäkerhet. Detta gäller såväl vilken teknik som kommer att utvecklas, tillgänglig kapacitet och efterfrågan på återvunnen fiber.

Ett annat alternativ är att uppställa ett mer generellt mål som anger hur stor del av det insamlade avfallet som antingen ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Fördelen med ett sådant mål är att det är tillräckligt flexibelt för att insamlingssystemet ska kunna anpassa hanteringen efter efterfrågan, teknikutveckling och framtida kapacitetsutbyggnad. Nackdelen är att ett sådant allmänt hållet mål kan leda till att insamlingsystemet väljer den återvinningsmetod som är minst kostsam eller mest lönsam. Det ska dock påtalas att avfallshierarkin ska tillämpas av alla som behandlar avfall. Oavsett hur målet formuleras gäller därför att materialåtervinning endast får ske om det är lämpligare än att förbereda avfallet för återanvändning. Någon ytterligare rangordning mellan förberedelse för återanvändning och materialåtervinning är därmed inte nödvändig. Avfallshierarkin säger emellertid inget om vilken materialåtervinningsmetod som ska användas.

Det alternativ utredningen valt är en kombination av ovanstående alternativ. Alternativet motsvarar i stort det alternativ som förespråkats av Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2016) och innebär att målet för avfallshanteringen uttrycks som ett generellt mål som inkluderar både förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. I tillägg till detta förtydligas att avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning. I praktiken innebär ett sådant mål att allt insamlat avfall som utgörs av hela textilier ska förberedas för återanvändning om det finns någon som efterfrågar textilen. Därefter ska den del av avfallet som efterfrågas av remake-aktörer användas för remake<sup>31</sup> och resterande delar ska i första hand fiberåtervinnas för att kunna användas vid tillverkning av nya textilier. Återvinning där textilavfallet blir trasor, stoppning och så kallade non-woven-material<sup>32</sup> ska därmed endast ske när annan typ av materialåtervinning inte är möjlig.

---

<sup>31</sup> Remake-aktörer har även möjlighet att få tillgång till textilavfall genom att i egen regi samla in avfall (se avsnitt 10.8).

<sup>32</sup> Även kallat down-cycling.

### 10.9.3 Målnivå

#### *Mål för insamlingen*

Enligt vad som följer ovan ska ett mål för insamlingen utgå ifrån hur mycket mängden textilavfall i restavfallet och fraktionen energiåtervinning ska minska när utsorteringskravet trätt i kraft och insamlingssystemen börjar samla in textilavfall separat.

Enveco har analyserat vilket mål som kan rekommenderas när det gäller minskningen av mängden textilavfall i restavfallet (Enveco 2016). Studien utgår från 14 plockanalyser som genomfördes av SMED i syfte att utreda vilka typer av textilier och skor som återfinns i restavfallet samt 391 plockanalyser utförda av kommuner som använts för att beräkna den totala mängden textilavfall i restavfallet. På basis av dessa plockanalyser uppskattades den totala mängden textilavfall i restavfallet till 74 868 ton, eller 7,6 kilo per person och år (SMED 2016). I Envecos studie sammanställs kostnader, främst i form av olika hanteringskostnader<sup>33</sup>, och nyttor i form av undviken miljöskadekostnad<sup>34</sup>. Genom att väga dessa kostnader och nyttor mot varandra vid olika minskningsnivåer för textilavfall i restavfallet<sup>35</sup> beräknas den minskningsnivå vid vilken insamlingen blir samhällsekonomiskt lönsam. Enligt dessa beräkningar blir insamlingen samhällsekonomiskt lönsam, i betydelsen att nyttan är större än den totala hanteringskostnaden, om den mängd textilavfall som slängs i restavfallet minskar med 45 procent. Vid större minskningar ökar nettoytan. Vid en 45 procentig minskning är nettoytan 20 miljoner kronor och vid en 100 procentig minskning är nettoytan 249 miljoner kronor.

I Naturvårdsverkets förslag (Naturvårdsverket 2016) har verket även tagit hänsyn till de kostnader som uppstår för att införa och

---

<sup>33</sup> Kostnader som ingår utgörs av kostnader för insamlingen, hushållens sortering, transporter, insamlingssystemets sortering och kommunernas kostnader för förbränning för den del av textilavfallet som slängs i restavfallet. Avdrag görs för förväntade intäkter från försäljning av det insamlade materialet.

<sup>34</sup> På nyttosidan antas att av det som går att återanvända ersätter 30 procent nyproduktion och att all materialåtervinning sker genom down-cycling (det saknades underlag för att göra en uppdelning på fiber-till-fiber-återvinning och down-cycling och för att inte överskatta miljönyttan antogs därför att all materialåtervinning sker genom down-cycling). En monetär värdering görs för växthusgasutsläpp, försurning och övergödning. Den totala miljönyttan beräknas genom att addera de totala beräknade nyttorna för försurning, övergödning och växthuseffekt samt dra bort den miljöeffekt som uppstår till följd av att återstående textil i restavfallet bränns.

<sup>35</sup> SMEDs plockanalyser gjordes endast på restavfall. Minskning av mängden textilavfall som slängs i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna ingår därför inte i beräkningarna.

upprätthålla ett producentansvar.<sup>36</sup> När även dessa kostnader tas med i beräkningen blir insamlingen samhällsekonomiskt lönsam när minskningen av textilavfall i restavfallet uppgår till 55 procent. Mot bakgrund av detta föreslår Naturvårdsverket att målet för minskningen av mängden textilavfall i restavfallet ska sättas till 60 procent. I förslaget är utgångspunkten att nya regler är på plats 2020 och att insamlingssystemet därefter har fem år på sig att nå målet.

Enligt utredningen förhåller det sig givetvis så att målet för insamlingen ska sättas på en nivå som bedöms leda till att den blir samhällsekonomiskt lönsam. Samtidigt kan utredningen konstatera att lönsamheten ökar ju mer textilavfall som sorteras ut från restavfallet. Nyttöanalysen sätter sålunda ett golv men inte ett tak för hur högt målet för insamlingen bör vara. Den övre gränsen bestäms i stället av hur stor del av textilavfallet som det är möjligt att kanalisera till insamlingssystemet.

Som framgår av avsnitt 10.7.1 har utredningen valt att inte ställa krav på fastighetsnära insamling av textilavfall. Detta innebär att det i många fall kommer att vara enklare för hushållen att fortsätta att slänga textilen i restavfallet än att ta med textilavfallet till en återvinningsstation eller till en butik. Med mindre än att insamlingssystemet självmant inför fastighetsnära insamling för samtliga hushåll är det därmed svårt att se att det är realistiskt att förvänta sig att textilavfallet helt ska försvinna från restavfallet. Trots det ser utredningen ett värde i att på lång sikt uppställa ett mycket ambitiöst mål för insamlingen. För att tjäna sitt syfte ska målsättningar vara svåra och utmanande att nå. Det finns även en vinst med att redan från början slå fast vad det långsiktiga målet med insamlingen ska vara eftersom det gör det möjligt att redan från början forma insamlingen med detta långsiktiga mål i åtanke. Detta angreppssätt stämmer också väl överens med utredningens utgångspunkt att lagstiftaren i första hand ska fastställa vad som ska uppnås men överlåta till insamlingssystemet att avgöra hur målen ska nås (se avsnitt 10.1.3).

Ytterligare ett argument för högt ställda mål för insamlingen är att kostnaden för det textilavfall som slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralen kommer att bäras av kommunerna. Detta betyder att hushållen får betala för avfallshandlingen två gånger. Dels genom den avgift producenterna kom-

---

<sup>36</sup> Med detta avses kostnader för att ta fram nya författningar, prövning, tillsyn, rapportering, informationsinsatser etc.

mer att ta ut när textilierna säljs, dels genom kommunens renhållningstaxa.

Vid fastställandet av hur stor andel av textilavfallet det är realistiskt att på sikt kanalisera till insamlingssystemet kan de mål som ställs i de existerande producentansvaren, och framför allt i vilken utsträckning dessa mål nås, utgöra en utgångspunkt. En sådan jämförelse försvåras dock av att det endast avseende batterier uppställs ett mål som kopplas direkt till insamlingen. Ett indirekt mål för insamlingen ställs även avseende förpackningar<sup>37</sup> och det finns även statistik över insamlingen av elutrustning. Jämförelsen begränsas därför till dessa producentansvar. I de existerande producentansvaren gäller också olika mål för olika typer av avfall. För förpackningar finns det separata mål för sju olika typer av förpackningar och batterier har delats in i tre olika kategorier.

**Tabell 10.2 Mål och målluppfyllelse förpackningar**

2019

Förpackningsslag	Mängd satt på marknaden (ton)	Materialåtervinning (ton)	Materialåtervinning (procent)	Materialåtervinningsmål (procent)
Glasförpackningar	233 600	217 400	93	90
Plastförpackningar (exkl. PET-flaskor)	217 200	106 700	49	50
PET-flaskor	28 500	24 100	84	90
Pappersförpackningar	585 800	439 400	75	85
Metallförpackningar (exkl. pantburkar)	*	36 200		70
Pantburkar	22 700	19 100	84	90
Träförpackningar	242 000	98 300	41	15

\* Uppgift saknas.

Källa: SCB Sveriges officiella statistik.

För att räkna fram materialåtervinningsprocenten divideras mängden material som återvunnits med mängden förpackningar som satts på marknaden. Även om det inte ställs ett separat mål för insamlingen leder målet sålunda indirekt till att insamlingen måste vara tillräckligt effektiv. Det vill säga, för att nå ett materialåtervinnings-

<sup>37</sup> Även för bilar uppställs ett indirekt krav på insamlingens effektivitet men utredningen anser inte att det är relevant att jämföra insamling av bilar och textil då förutsättningarna för insamlingen skiljer sig alltför mycket åt.

mål på 90 procent måste åtminstone 90 procent av alla glasförpackningar som sätts på marknaden samlas in separat. Utredningen kan konstatera statistiken från förpackningsinsamlingen visar att det är möjligt att kanalisera mycket höga andelar av avfallet till producenternas insamlingssystem och att detta inte enbart gäller för de förpackningstyper där det finns ett extra incitament i form av en pant.

**Tabell 10.3 Mål och målluppfyllelse batterier**

2018

Batterityp	Mängd satt på marknaden (ton)	Insamlad mängd (ton)	Insamling (procent)	Insamlingsmål (procent)
Bil och industribatterier med bly	52 594	27 669	53	95
Bil- och industribatterier utan bly	5 444	60	1	95
Övriga batterier	6 834	3 192	47	75

Källa: SCB [www.scb.se/mi0309](http://www.scb.se/mi0309).

Även för batterier är målen mycket högt ställda. Till skillnad från vad som gäller för förpackningar är det dock inget av målen som nås.

Som framgår ovan uppställs inga mål för insamlingen av elutrustning. Det finns dock statistik även för denna insamling.

**Tabell 10.4 Insamling av elutrustning**

2018

Typ av elutrustning	Mängd satt på marknaden (ton)	Insamlad mängd (ton)	Insamling (procent)
Stora hushållsapparater	119 700	63 907	53
Små hushållsapparater	27 178	6 582	24
It- och telekommunikationsutrustning	21 670	11 338	52
Hemutrustning och solcellspaneler	19 417	25 426	131
Belysningsutrustning (exkl. gasurladdningslampor)	12 479	10 610	85
Gasurladdningslampor	1 701	1 923	113
Elektriska och elektroniska verktyg	9 908	3 046	31
Leksaker samt fritids- och sportutrustning	5 160	696	13
Medicintekniska produkter	490	99	20
Övervaknings- och kontrollinstrument	885	86	10
Automater	18	2	9

Källa: SCB [www.scb.se/mi0309](http://www.scb.se/mi0309).

Av ovanstående statistik står det klart att det finns stora skillnader när det gäller hur stora andelar av det som sätts på marknaden som samlas in separat. Det gäller både vid en jämförelse mellan olika kategorier inom samma producentansvar som vid en jämförelse mellan olika insamlingssystem. Att det skiljer mellan olika kategorier inom ett och samma insamlingssystem visar att det inte endast är utbyggnaden av den fysiska insamlingen som är avgörande för insamlingsnivåerna. Även enskilda underkategoriers egenskaper och avfallsinnehavarnas kunskap om vilka kategorier som ska sorteras ut från det övriga avfallet torde påverka. Egenskaper som kan påverka är exempelvis hur ofta avfallet uppstår och om avfallet utan större olägenhet kan förvaras i hemmet en tid innan det lämnas till insamlingssystemet.

Enligt utredningen finns det flera faktorer som talar för att det är möjligt att på längre sikt nå ett högt ställt mål för den separata insamlingen av textil. Kläder som inte längre används förvaras ofta i garderoben och byrån fram till dess att en utrensning görs i samband med att årstiden skiftar alternativt i samband med en flytt eller utrensning efter ett dödsbo. När avfall uppstår mer sällan krävs det inte en lika stor arbetsinsats för att separera avfallet från övrigt avfall. Ytterligare en faktor talar för ett högt ställt mål är att många hushåll redan i dag väljer att lämna en del av sina avlagda textilier till återvinning eller återanvändning trots att det inte finns något krav på att separera textil från det övriga avfallet. Enligt den undersökning utredningen låtit genomföra har närmare 60 procent lämnat textil för återanvändning under de senaste 12 månaderna och 30 procent har lämnat textil för återvinning (se bilaga 5). Det är sålunda många som redan i dag har insett att textilavfallet har ett värde och att mycket av det som slängs kan användas på nytt. Genom införandet av producentansvaret kommer antalet insamlingsplatser att öka och det kommer därmed att bli ännu enklare för denna grupp att göra rätt. Med ökad information om textilens miljöpåverkan och information om att en stor del av det som i dag slängs i restavfallet kan förberedas för återanvändning torde tröskeln för att få denna grupp att växa vara låg.

Det finns därmed inget som talar för att det långsiktiga målet för insamlingen av textil ska sättas lägre än de mål som gäller för förpackningar och batterier. Målsättningen för insamlingen ska därför vara att mängden textilavfall som slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralen ska minska med 90 procent. För att nå dit krävs en omfattande beteendeförändring och det



är ofrånkomligt att det kommer att ta tid att nå ett så högt ställt mål. Producentansvaret för förpackningar infördes redan 1994 och det har således tagit 26 år att nå de insamlingsnivåer som framgår i tabell 10.2. Målet för insamlingen av textil ska därför höjas i flera steg. På kort respektive medellång sikt ska målen vara att mängden textilavfall som slängs i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralen ska minska med 70 respektive 80 procent.

### *Mål för hanteringen av det insamlade textilavfallet*

Vid fastställande av målet för hanteringen av det textilavfall som insamlingsystemet samlat in saknas skäl att stegvis höja målet. Det följer redan av förbrännings- och deponiförbuden att det insamlade textilavfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

I enlighet med resonemanget ovan innebär detta dock inte att 100 procent av det insamlade textilavfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Efter en första sortering ska det vara möjligt för insamlingsystemet att förbränna den del av avfallet som befaras innehålla farliga ämnen som inte bör cirkuleras. SMED har uppskattat att denna andel uppgår till cirka 11 procent av textilavfallet. Som framgår ovan sorterades den typ av textil som bedömdes innehålla dessa ämnen ut direkt. Det vill säga, en del av denna textil skulle antagligen kunna ha förberetts för återanvändning. För det övriga textilavfallet gjordes bedömningen att cirka 59 procent lämpade sig för förberedelse för återanvändning vilket talar för att åtminstone hälften av den textil som SMED sorterade ut hade kunnat förberedas för återanvändning. Utredningen bedömer även att problemet med farliga ämnen bör minska över tid då det är en förutsättning för cirkulära flöden att farliga ämnen fasas ut redan i designstadiet av nyproducerade produkter. Inom branschen pågår också flera initiativ på detta område (se avsnitt 4.2.2). System som gör det möjligt att föra över information om innehåll av farliga kemikalier till alla led i värdekedjan är också under utveckling, om än i liten skala (se avsnitt 4.8.1). Som nämnts ovan är det antagligen även oundvikligt att en viss del av det insamlade textilavfallet kan komma att skadas av exempelvis fukt och mögel alternativt kontamineras på annat sätt så att det inte lämpar sig för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning.

I beaktande av detta anser utredningen att målet för hur stor andel av det insamlade textilavfallet som ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas ska sättas till 90 viktprocent.

#### 10.9.4 När ska målen nås?

##### *Mål för insamlingen*

Utredningen anser att det är rimligt att det första målet ska nås fyra år efter att ansvaret för insamlingen förts över från kommunerna till producenternas insamlingssystem. Även om utredningen föreslår att författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2022 så kommer inte ansvaret för insamlingen att föras över till producenternas insamlingssystem förrän den 1 januari 2024. Skälet till detta är att införandet av ett producentansvar måste ske i flera steg. I en tänkt process kommer producenterna och deras branschorgan först att skapa ett materialbolag som sedan ansöker om tillstånd att driva ett insamlingssystem. Först när ett tillstånd erhållits påbörjas utbyggnaden av den fysiska insamlingen. Därefter införs utsorteringskyldigheten och ansvaret för insamlingen förs från kommunerna till de tillståndsgivna insamlingssystemen. Se avsnitt 10.17 för ett mer utförligt resonemang om ikraftträdande och tillämpning av föreslagna författningar.

Även för de andra målnivåerna bedömer utredningen att fyra år är en lämplig tidsrymd. Under den perioden är det möjligt att vidta åtgärder, utvärdera åtgärdernas effekt samt vid behov vidta kompletterande åtgärder. Det faktum att Naturvårdsverket kommer att genomföra plockanalyser vartannat år medför att en avstämning mot målen kan ske mitt i varje period samt i samband med att ett mål ska uppnås.

Om ansvaret för insamlingen förs över den 1 januari 2024 innebär detta att en minskning av mängden textilavfall i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentralerna om 70, 80 och 90 procent ska nås senast år 2028, 2032 respektive 2036.

##### *Mål för hanteringen av det insamlade materialet*

Även avseende målet för hanteringen av det insamlade materialet är målsättningen ambitiös och det är rimligt att insamlingssystemet ges möjlighet att etablera den infrastruktur, samarbeten, kapacitets-

utbyggnad och teknikutveckling som kommer att krävas om detta mål ska kunna nås. Förbudet mot förbränning och deponering gäller dock redan från dag ett varför det måldatum som anges i förordningen om producentansvar för textil i praktiken mer utgör en avstämningsspunkt. Utredningen anser att det även i detta fall är lämpligt att målet ska nås fyra år efter det att ansvaret för insamlingen förts över till producenternas insamlingsystem.

Målet för hanteringen av det insamlade textilavfallet ska således vara att från år 2028 ska minst 90 viktprocent av det textilavfall som insamlingsssystemet samlat in förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. Avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning.

Som framgår ovan i avsnitt 10.5 ska textilavfall definieras som textil som är avfall enligt miljöbalken. Definitionen av textilavfall utgår sålunda från definitionen av vilken typ av textil som omfattas producentansvaret. Det innebär att allt avfall som inte är textilavfall, till exempel skor, tält och madrasser, måste sorteras ut innan det är möjligt att beräkna om målet nås.

## 10.10 Information

**Utredningens förslag:** Den som driver ett insamlingsystem med tillstånd ska förse kommunen med information om följande

- hushållens skyldighet att sortera ut textilavfall från övrigt avfall,
- hur sorteringen ska gå till,
- tillgängliga insamlingsplatser,
- hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
- vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd,
- hur hushållen kan bidra till att materialet i ökad omfattning förbereds för återanvändning,
- hur hushållen kan bidra till ökad materialåtervinning,
- den miljönytta som sorteringen bidrar till.

Kommunen ska ge den som till Naturvårdsverket anmält att den driver ett insamlingssystem i kommunen, möjlighet att lämna synpunkter på den information som erhållits från ett insamlings-system med tillstånd.

Kommunen ska informera hushållen om de uppgifter kommunen erhåller från insamlingssystemen.

De som driver tillståndsgivna insamlingssystem ska, var för sig eller gemensamt, se till att hushållen får information om

- textilens miljöpåverkan,
- möjligheten att materialåtervinna olika typer av textil,
- hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
- målen för insamlingen och återvinningen och om dessa mål nås,
- andelen av det insamlade textilavfallet som exporteras.

Information ska tas fram och delges hushållen åtminstone vartannat år.

Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska se till att andra avfallsproducenter än hushåll får information motsvarande den som kommunen ger hushållen samt information om vilka typer av textilavfall som bör lämnas till insamlingssystem i särskild ordning och hur avfallsproducenten ska gå till väga för att lämna dessa typer av avfall.

Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska se till att producenter får information om

- vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier,
- vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlingssystemets hantering av det insamlade avfallet,
- vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd.

### *Skälen för utredningens förslag*

Det följer av avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingsystem samt förebyggande av nedskräpning (artikel 8a.2).

Enligt den ordning som gäller för existerande producentansvar är det kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för att informera hushållen och insamlingsystemen som ansvarar för att informera övriga aktörer.<sup>38</sup> Detta innebär att kommunen har ett informationsansvar trots att det inte längre är kommunen som har det primära ansvaret för hanteringen av det avfall som omfattas av ett producentansvar. Fördelen med denna ordning är att hushållen slipper söka på flera olika ställen för att få information om hur de ska hantera de olika typer av avfall som uppstår i ett hushåll och att hushållen redan i dag är vana att få information om hantering av textilavfall såväl som avfallförebyggande åtgärder av kommunen (se avsnitt 6.2.2). Denna uppdelning av ansvaret bör därför tillämpas även när det gäller textilavfallet.

Enligt bemyndigandet i 15 kap. 45 § miljöbalken kan kommunens informationsskyldighet innefatta information om avfallsförebyggande åtgärder och hantering av avfall. I likhet med vad som gäller inom ramen för andra producentansvarsförordningar ska kommunen därför informera hushåll om

- hushållens skyldighet att sortera ut textilavfall från övrigt avfall,
- hur sorteringen ska gå till,
- tillgängliga insamlingsplatser,
- hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
- vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd,
- hur hushållen kan bidra till att materialet i ökad omfattning förbereds för återanvändning,
- hur hushållen kan bidra till ökad materialåtervinning,
- den miljönytta som sorteringen bidrar till.

---

<sup>38</sup> Se 70 och 71 §§ förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar samt 67 och 68 §§ förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Det är insamlingssystemen som besitter de kunskaper som krävs för att ta fram informationen. Enligt avfallsdirektivet är det också producenterna som ska täcka kostnaderna för lämplig information till avfallsinnehavare (artikel 8a.4 a andra strecksatsen). Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska därför utan kostnad förse kommunen med dessa uppgifter. Hushållen bör även informeras om vilka aktörer som bedriver insamling av textilavfall utan tillstånd. Som framgår av avsnitt 10.8 ska dessa aktörer i anmälan till Naturvårdsverket ange i vilka kommuner de avser att bedriva insamling. Naturvårdsverket ska sedan informera berörda kommuner om vilka aktörer som kommer att samla in textil. Kommunen ska därför ge den som till Naturvårdsverket anmält att den driver ett insamlingssystem i kommunen, möjlighet att lämna synpunkter på den information som erhållits från ett insamlingssystem med tillstånd.

Genom den utvidgning av bemyndigandet i 15 kap. 15 § miljöbalken som föreslås ovan (avsnitt 10.6) följer att regeringen har möjlighet att införa en skyldighet för den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem att lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, sortering, insamling och behandling samt kräva att åtgärder för att främja återanvändning vidtas. Det finns sålunda inget som hindrar att även tillståndsgivna insamlingssystem åläggs att informera hushåll.

Det är utredningens uppfattning att om de målnivåer som fastställs i avsnitt 10.9 ska nås krävs det inte endast ett väl fungerande insamlingssystem, det krävs även att hushållen upplever att det arbete de lägger ner för att sortera ut textilavfallet och lämna det till ett insamlingssystem verkligen leder till ökad miljönytta. För att hushållen ska kunna göra miljömässiga val krävs det även att hushållens kunskap om textilens miljöpåverkan ökar och vilka möjligheter det finns att materialutnyttja olika typer av textil. En höjning av hushållens kunskapsnivå i dessa hänseenden kan även leda till en ökad efterfrågan på textil med lägre miljöpåverkan. De aktörer som är bäst lämpade att sammanställa och sprida den typen av övergripande information till hushållen är de tillståndsgivna insamlingssystemen. Den allmänna information om hanteringen av hushållens textilavfall som kommunen ska förse hushållen med ska därför kompletteras med information som de tillståndsgivna insamlingssystemen ansvarar för att ta fram.

De som driver tillståndsgivna insamlingssystem ska, var för sig eller gemensamt, informera hushållen om

- textilens miljöpåverkan,
- möjligheten att materialåtervinna olika typer av textil,
- hur hushållen kan bidra för att förebygga att textilavfall uppstår,
- målen för insamlingen och återvinningen och om dessa mål nås,
- andelen av det insamlade textilavfallet som exporteras.

För att upprätthålla hushållens motivation att bidra till insamlingen är det även viktigt att det går att följa utvecklingen över tid. Ovanstående information ska därför tas fram och delges hushållen åtminstone vartannat år.

Även andra avfallsproducenter än hushåll behöver information. Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska därför se till att andra avfallsproducenter än hushåll får information motsvarande den som kommunen ger hushållen. Därutöver ska den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem informera andra avfallsproducenter än hushåll om vilka typer av avfall som bör lämnas till insamlingssystem i särskild ordning och hur avfallsproducenten ska gå till väga för att lämna dessa typer av textilavfall (se avsnitt 10.10).

Ett av syftena med att införa ett producentansvar är att skapa ett incitament för producenterna att utforma textilen så att den aktiva livslängden förlängs samt att vidta åtgärder för att ska vara lätt att materialutnyttja. Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem ska därför även informera producenterna om vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier, vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlingssystemets hantering av det insamlade avfallet och vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd.

## 10.11 Rapporteringskrav

**Utredningens förslag:** Den som driver ett insamlingsystem med tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna

1. uppgifter om organisationsnummer eller, om sådant inte finns, motsvarande nationell identifieringsbeteckning för de producenter som avtal har ingåtts med om ett åtagande om att ta hand om textilavfall och vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret,
2. uppgifter om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under den närmast föregående kalenderåret,
3. uppgifter om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har
  - a) samlats in i Sverige,
  - b) samlats in i respektive kommun,
  - c) samlats in i särskild ordning eftersom det inte bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas,
  - d) behandlats i Sverige,
  - e) behandlats i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
  - f) behandlats i ett land utanför EES.

Av uppgifterna om avfallets vikt enligt d–f ska framgå hur mycket som har

1. förberetts för att återanvändas,
2. använts för remake,
3. fiberåtervunnits,
4. materialåtervunnits på annat sätt,
5. återvunnits på annat sätt,
6. bortskaffats.



Med remake avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används som material vid tillverkning av ny textil.

Med fiberåtervinning avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används för att framställa textilfibrer som kan användas vid tillverkning av nya textila material.

Den som driver ett insamlingssystem utan tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har samlats in i Sverige.

Remake-aktörer ska även lämna uppgift om vikten på det textilavfall som använts som råvara i den egna verksamheten under det närmast föregående kalenderåret.

Ideella aktörer ska även lämna uppgifter om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har

1. lämnats till ett insamlingssystem med tillstånd,
2. behandlats i Sverige,
3. behandlats i ett annat land inom EES,
4. behandlats i ett land utanför EES.

Av uppgifterna om avfallets vikt enligt 2–4 ska framgå hur mycket som har

1. förberetts för att återanvändas,
2. använts för remake,
3. fiberåtervunnits,
4. materialåtervunnits på annat sätt,
5. återvunnits på annat sätt,
6. bortskaffats.

### *Skälen för utredningens förslag*

Det följer av avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om de produkter som omfattas av ett producentansvar som släpps ut på marknaden och uppgifter om insamling och behandling av avfall från

dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för att beräkna om målen för insamlingen och hanteringen nås (artikel 8a.1 c).

### 10.11.1 Producenter

Utredningen har övervägt att kräva att alla producenter varje år ska rapportera in uppgifter om mängden textil som producenten satt på marknaden till Naturvårdsverket. Ett sådant rapporteringskrav gäller inom producentansvaren för förpackningar och elektronik.<sup>39</sup>

Utredningen kan dock inte se att det finns ett behov av ett sådant rapporteringskrav. För att Naturvårdsverket ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar är det tillräckligt att verket har kännedom om vilka producenterna är. Den informationen kommer Naturvårdsverket att få genom att producenter är skyldiga att göra en anmälan till verket innan textil sätts på den svenska marknaden (se avsnitt 10.6). Det är inte heller nödvändigt att känna till mängden textil som sätts på marknaden för att kunna beräkna om målet för insamlingen nås då målet utgår från mängden textilavfall som slängs i restavfallet och inte från att en viss andel av den textil som sätts på marknaden ska samlas in (se avsnitt 10.9).

Det tillståndsgivna insamlingssystemet behöver visserligen känna till mängden textil en enskild producent sätter på marknaden för att kunna beräkna avgiften. Hur den uppgiften ska lämnas är dock en fråga som får regleras i avtalet mellan insamlingssystemet och producenten. Att producenterna inte behöver lämna samma uppgifter till Naturvårdsverket innebär därför endast en viss minskning av deras administrativa börda. För Naturvårdsverket är besparingen däremot större då det är resurskrävande ta emot och registrera uppgifter från 8 900 företag (se avsnitt 12.5.1 samt 12.5.2) årligen samt att genom tillsynsåtgärder säkerställa att kravet uppfylls. Det kan dock vara intressant att följa textilmarknadens utveckling och artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet anger att rapporteringen även ska innefatta uppgifter om de produkter som sätts på marknaden. Utredningen har därför valt att kräva att insamlingssystemen rapporterar in uppgifterna på en aggregerad nivå till Naturvårdsverket (se nedan).

---

<sup>39</sup> Se 73 § förordningen om producentansvar för förpackningar respektive 62 § förordningen om producentansvar för elutrustning.

### 10.11.2 Insamlingssystem med tillstånd

Av artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet följer även att medlemsstaterna ska säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för tillämpningen av de avfallshanteringsmål som fastställts.

Insamlingssystem med tillstånd ska rapportera in dels de uppgifter som krävs för att Naturvårdsverket ska kunna kontrollera att producenterna och insamlingssystemet uppfyller kraven i förordningen, dels de uppgifter som krävs för att Naturvårdsverket ska kunna kontrollera om målet för hanteringen av det insamlade textilavfallet nås. Därutöver har utredningen valt att lägga till rapportering av uppgifter som gör det möjligt att följa utvecklingen av textilmarknaden, återvinningsmarkanden och de miljöeffekter som uppstår i samband med insamling och hantering av avfallet. Utredningen har vidare valt samma rapporteringsperiod som gäller inom producentansvaren för förpackningar och elektronik.

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket därför lämna

1. uppgifter om organisationsnummer eller om sådant inte finns motsvarande nationell identifieringsbeteckning för de producenter som avtal har ingåtts med om ett åtagande om att ta hand om textilavfall och vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret,
2. uppgifter om koldioxidutsläpp från transporter i samband med insamling och återvinning under den närmast föregående kalenderåret,
3. uppgifter om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har
  - a) samlats in i Sverige,
  - b) samlats in i respektive kommun,
  - c) samlats in i särskild ordning eftersom det inte bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas,
  - d) behandlats i Sverige,
  - e) behandlats i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
  - f) behandlats i ett land utanför EES.

Av uppgifterna om avfallets vikt enligt d–f ska framgå hur mycket som har

1. förberetts för att återanvändas,
2. använts för remake,
3. fiberåtervunnits,
4. materialåtervunnits på annat sätt,
5. återvunnits på annat sätt,
6. bortskaffats.

Med remake avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används som material vid tillverkning av ny textil och med fiberåtervinning avses ett materialåtervinningsförfarande där textilavfallet används för att framställa textilfibrer som kan användas vid tillverkning av nya textila material.

### 10.11.3 Övriga insamlingssystem

För att få en helhetsbild över textilavfallsflödena i Sverige krävs det även att de aktörer som samlar in textilavfall utan tillstånd är skyldiga att rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket. För de flesta av dessa aktörer gäller att de ska lämna vidare det insamlade textilavfallet till ett insamlingssystem med tillstånd. Den mängd dessa aktörer samlar in kommer sålunda att ingå i den mängd som rapporteras in av de tillståndsgivna insamlingssystemen. För att det ska vara möjligt att följa hur avfallsinnehavare väljer att lämna sitt avfall finns det dock anledning att kräva att samtliga aktörer som samlar in textilavfall redogör för hur mycket avfall de samlar in. För att få en samlad bild av hanteringen av textilavfallet ska de aktörer som får behålla allt eller delar av det textilavfall som samlats in även redogöra för hur de hanterar denna del av det insamlade textilavfallet.

Den som driver ett insamlingssystem utan tillstånd ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket därför lämna uppgifter om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har samlats in i Sverige.

Remake-aktörer ska även lämna uppgift om vikten på det textilavfall som använts som råvara i den egna verksamheten under det närmast föregående kalenderåret.

Ideella aktörer ska även lämna uppgifter om vikten på det textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret har

1. lämnats till ett insamlingssystem med tillstånd,
2. behandlats i Sverige,
3. behandlats i ett annat land inom EES,
4. behandlats i ett land utanför EES.

Av uppgifterna om avfallets vikt enligt 2–4 ska framgå hur mycket som har

1. förberetts för att återanvändas,
2. använts för remake,
3. fiberåtervunnits,
4. materialåtervunnits på annat sätt,
5. återvunnits på annat sätt,
6. bortskaffats.

## 10.12 Distanshandel

**Utredningens förslag:** En producent som inte är etablerad i Sverige får utse en producentrepresentant. Med producentrepresentant avses den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt förordningen om producentansvar för textil.

Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige får endast förmedla sådan försäljning från producenter som, själva eller genom en producentrepresentant, sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.

Med etablerad i Sverige avses utövande av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid.

En förmedlare ska utgöra en producent enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket ska i samarbete med de tillståndsgivna insamlingssystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till utländska distanshandlare. Informationen ska vara tillgänglig på verkets webbplats men också spridas aktivt till utländska distanshandlare som verket bedömer omfattas av producentansvaret.

**Utredningens bedömning:** Det föreligger ett flertal olika praktiska och juridiska hinder som sammantaget innebär att det inte är möjligt att säkerställa att alla aktörer behandlas lika och tar sin del av ansvaret för insamlingen och hanteringen av textilavfallet.

För att lösa flera av dessa hinder krävs internationella överenskommelser, ändringar i EU-rättsakter och fler bestämmelser om administrativt samarbete över gränserna. Den typen av åtgärder kan inte komma till stånd inom ramen för en statlig utredning.

Även om det finns vissa åtgärder som kan vidtas för att minska de hinder som identifierats är det därför inte möjligt för utredningen att föreslå åtgärder som säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer.

Det finns därmed en risk att utländska producenter som säljer textil på distans direkt till svenska slutanvändare, på grund av okunskap eller medvetet, inte uppfyller sitt svenska producentansvar.

### *Skälen för utredningens förslag och bedömning*

Som framgår av avsnitt 10.4 så kan såväl svenska som utländska distanshandlare ha ett producentansvar för textil. En distanshandlare som är etablerad i Sverige har producentansvar för den textil som genom distansförsäljningen för första gången i Sverige görs tillgänglig för någon annan. En utländsk distanshandlare har producentansvar för den textil som säljs direkt till privata hushåll eller till andra slutanvändare än privata hushåll i Sverige.

#### **10.12.1 Förutsättningar för en rättvis behandling av alla aktörer**

Av utredningens direktiv följer att e-handeln innebär en särskild utmaning eftersom det är svårt att inkludera e-handelsföretag utanför Sverige i ett nationellt producentansvar samtidigt som det avfall som uppstår till följd av e-handeln kommer att omfattas av insamlingsystemen. Enligt direktivet ska förslaget om ett producentansvar därför utformas så att det säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer och en finansiering av producentansvaret, oavsett hur de distribuerar sina varor.

Även i avfallsdirektivet uppställs krav på att de nationella producentansvaren ska utformas så att de säkerställer likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek (artikel 8a.1 d).

Vi kan konstatera att det är svårt att uppfylla kravet att förslaget ska utformas så att det *säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer*. Skälen till detta är att ett säkerställande inte bara kräver att samma krav gäller för såväl svenska som utländska distanshandlare. Det krävs även att de utländska distanshandlarna är medvetna om kraven. För att kontrollera att kraven uppfylls måste det också vara möjligt att fastställa vilka utländska distanshandlare som säljer textil till Sverige samt att verkställa beslut om sanktioner när utländska distanshandlare inte fullgör sina skyldigheter.

#### *Särskilt om information, tillsyn och verkställighet i andra länder*

Naturvårdsverket har möjlighet att begära ut uppgifter om avsändare av försändelser under de KN-nummer som omfattas av producentansvaret från Tullverket (1 kap. 4 § tullagen [2016:253]) (se avsnitt 5.6.2). För försändelser från andra EU-länder är det dock inte möjligt att identifiera avsändarna eftersom någon tullklarering inte sker vid handel på EU:s inre marknad (se avsnitt 5.6). Det innebär att det är omöjligt, alternativt mycket resurskrävande, för Naturvårdsverket att nå ut med information till de utländska aktörer som har ett producentansvar. Detta resulterar således i att ett stort antal utländska distanshandlare inte kommer att vara medvetna om att det införts ett producentansvar för textil i Sverige. Att det är svårt att identifiera vilka utländska distanshandlare som är aktiva innebär även att det inte går att bedriva en effektiv tillsyn som säkerställer att dessa aktörer fullgör sitt producentansvar.

Även i de fall det är möjligt att identifiera en utländsk distanshandlare uppstår problem. Naturvårdsverket saknar jurisdiktion i andra länder har därför inte möjlighet att i egen regi kontrollera och verifiera att en utländsk distanshandlare tagit sitt producentansvar. Detta steg förutsätter därmed att myndigheter i säljarens hemland är villiga att bistå Naturvårdsverket. Som följer nedan finns det för vissa av de existerande producentansvaren EU-gemensamma regler för administrativt samarbete. För textil saknas dock sådana bestäm-

melser varför det är osäkert om Naturvårdsverket kan räkna med att erhålla något bistånd från andra EU-länder. När säljaren är etablerad i tredje land är utsikterna för administrativt samarbete än mindre.

De påföljder som är aktuella om en producent inte fullgör sitt producentansvar är böter eller miljöstraffavgift (se avsnitt 10.13.1). När det gäller administrativa avgifter som miljöstraffavgifter saknas helt möjlighet att söka verkställighet i ett annat land. För verkställighet av böter finns det såväl gemensamma regler inom EU, nordiskt samarbete som vissa internationella överenskommelser.

Inom EU regleras verkställighet genom rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff. Detta beslut har genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Enligt rambeslutet är andra EU-länder i vissa fall skyldiga att på begäran verkställa böter som beslutats i en annan stat. En sådan skyldighet föreligger bland annat avseende miljöbrott.<sup>40</sup> Någon gemensam definition av miljöbrott finns inte men det torde vara möjligt för Sverige att klassa överträdelse som är straffbelagda enligt 29 kap. miljöbalken som miljöbrott.

Även de nordiska staterna har samarbetat på detta område. Samarbetet grundar sig inte på någon konvention utan baseras på likformig lagstiftning som utfärdats i de olika länderna. För svensk del regleras detta av lag (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. Det är därmed även möjligt att inom Norden begära verkställighet av böter utdömda av svenska domstolar.

Enligt överenskommelser som Sverige ingått är det i vissa fall även möjligt att begära verkställighet i tredje länder. En sådan möjlighet föreligger dock endast om motsvarande handling utgör ett brott i verkställighetslandet.<sup>41</sup> Eftersom det endast är Frankrike som infört ett producentansvar för textil medför det att det saknas möjlighet att begära verkställighet i länder utanför EU och Norden.

---

<sup>40</sup> Artikel 5.1 tolfte strecksatsen i rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff.

<sup>41</sup> Se 26 § första stycket samt 5 § andra stycket 2 lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.



*Särskilt om distanshandel via digitala marknadsplatser*

En digital marknadsplats drivs av en förmedlare som samlar erbjudanden från säljare på sin webbplats. Exempel på marknadsplatser är Amazon, eBay, Alibaba, Fyndiq och CDON. Den andel av distanshandeln som sker via digitala marknadsplatser skiljer sig åt mellan olika länder. I Sverige sker fortfarande en stor del av försäljningen via självständiga e-handlare vilket kan jämföras med Tyskland där Amazon ensamt står för en tredjedel av den tyska e-handeln (Konkurrensverket 2017).

Den aktör som driver marknadsplatsen är i juridisk mening endast en förmedlare och en konsument som handlar via marknadsplatsen ingår avtal med den enskilde säljaren.<sup>42</sup> Det är också den enskilde säljaren som ansvarar för de varor som säljs vilket försvårar bedrivandet av en effektiv tillsyn. I ett mål som rörde frågan om CDON var att betrakta som återförsäljare konstaterade Kammarrätten att så endast var fallet för de varor som säljs av CDON. För de varor som säljs av andra via den marknadsplats som CDON tillhandahåller utgör CDON inte återförsäljare och har därmed inte heller ansvar för att dessa varor är märkta i enlighet med gällande föreskrifter.<sup>43</sup> Den ökande handeln via digitala marknadsplatser är även problematisk i förhållande till krav avseende producentansvar. Marknadsplatserna gör det möjligt för ett mycket stort antal säljare att på ett enkelt sätt nå en marknad. Även om dessa säljare var för sig säljer mindre mängder produkter kan den totala andelen som säljs via olika marknadsplatser vara betydande. Om inte dessa säljare fullgör sitt producentansvar ökar sålunda kostnaderna för de aktörer som säljer varor i fysiska butiker eller via självständiga e-handlare som då även måste bära kostnaden för omhändertagandet av det avfall som genereras av varor sålda på marknadsplatserna.

Kopplingen mellan digitala marknadsplatser och nationella producentansvar har diskuterats av såväl OECD (OECD 2019) som i den konsultrapport som ska ligga till grund för Europeiska kommissionens kommande riktlinjer för producentansvar (Eunomia 2020). Huvudförslaget i båda dessa rapporter är att lägga ett ökat ansvar för producentansvaret på den aktör som driver den digitala marknadsplatsen. Även kommissionen har lyft fram problem som uppstår vid

<sup>42</sup> Det finns även exempel på marknadsplatser som agerar förmedlare samtidigt som marknadsplatsen används för att sälja egna varor. Så är fallet för exempelvis Amazon och CDON.

<sup>43</sup> Se Kammarrätten i Jönköpings dom i målet 599–17 (Energimyndigheten mot CDON).

tillämpning av nationella producentansvar och distansförsäljning via digitala marknadsplatser (KOM 2020). Enligt kommissionen finns det ett behov av att klargöra vilket ansvar digitala marknadsplatser har vid tillämpningen av krav kopplade till producentansvar. Ett sådant klargörande kan således komma att föras in de kommande riktlinjerna för producentansvar eller ingå som en del i lagstiftningspaketet inom ramen kommissionens arbete med paketet för digitala tjänster.<sup>44</sup>

### *Särskilt om e-handelsdirektivet*

Ett av de direktiv som kan komma att påverkas av kommissionens arbete med paketet om digitala tjänster är Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet). Ännu finns dock inget förslag om ändring av direktivet och det är därför relevant att redogöra för hur dess nuvarande bestämmelser påverkar Sveriges möjligheter att ställa krav på aktörer som erbjuder informationssamhällets tjänster.

Direktivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Av direktivet följer att när det gäller informationssamhällets tjänster som omfattas av det så kallade samordnade området så gäller ursprungslandsprincipen.<sup>45</sup> Denna princip innebär att det är reglerna i ursprungslandet som gäller även när en tjänst tillhandahålls i ett annat land. Detta innebär att inom det samordnade området så får Sverige endast ställa krav om den aktörer som erbjuder informationssamhällets tjänster är etablerad i landet. Ursprungslandsprincipen har genomförts i svensk rätt genom 3 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster som lyder

En tjänsteleverantör med en annan etableringsstat än Sverige inom EES har rätt att, utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet, tillhandahålla tjänstemottagare i Sverige informationssamhällets tjänster.

---

<sup>44</sup> Paketet för digitala tjänster har varit ute på samråd och kommissionen avser att presentera åtgärdsförslag i slutet av året, se [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip\\_20\\_962](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_962).

<sup>45</sup> Artikel 3.2 i e-handelsdirektivet.

För att fastställa vad dessa begränsningar medför vid regleringen av producentansvaret för textil måste man först fastställa vad som avses med en informationssamhällets tjänst och därefter fastställa om det man vill reglera omfattas av det samordnade området.

En informationssamhällets tjänst definieras som en tjänst som vanligtvis utförs mot ersättning, på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Online-försäljning av textil uppfyller dessa kriterier och utgör därmed ett exempel på en informationssamhällets tjänst. Den fysiska leveransen av varor utgör dock inte en informationssamhällets tjänst.<sup>46</sup> EU-domstolen har klargjort hur man ska se denna uppdelning mellan online-försäljning och leverans av varor. Enligt domstolen består en försäljning på internet i ett första led av ett köpeavtal som kännetecknas av ett anbud att sluta avtal online och ett ingående av avtalet på elektronisk väg. I ett andra led innebär en sådan försäljning en leverans av den sålda produkten, som normalt sker till kundens bostad. Det första ledet omfattas av e-handelsdirektivet och ursprungslandsprincipen och det andra ledet omfattas inte.<sup>47</sup>

Det samordnade området innefattar två typer av krav. För det första handlar det om krav som ställs i samband med att en verksamhet startas, till exempel krav avseende tillstånd, behörighet och anmälningar. För det andra handlar det om krav som ställs vid utövande av verksamheten, till exempel avseende tjänstens kvalitet och innehåll eller tjänstetillhandahållarens ansvar. Det samordnade området omfattar endast krav som ställs på online-verksamhet och inte krav kopplade till varorna i sig. Därmed omfattar det samordnade området inte krav på märkning, säkerhet eller produktansvar.<sup>48</sup>

Utredningen kan konstatera att det utifrån e-handelsdirektivets lydelse och EU-domstolens praxis inte är helt enkelt att dra en tydlig linje mellan de typer av krav som omfattas av direktivet, och därmed av ursprungslandsprincipen, och de typer av krav som ligger utanför och därmed får bedömas utifrån EUF-fördragets allmänna bestämmelser om den inre marknaden. Det är dock vår uppfattning att det är förenligt med e-handelsdirektivet att ställa krav på att en utländsk säljare har ett producentansvar vid försäljning i Sverige. Detta gäller oavsett om försäljningen sker via en självständig e-handlare eller via

---

<sup>46</sup> Skäl 18 samt artikel 2 a i e-handelsdirektivet.

<sup>47</sup> Se dom Ker-Optika C-108/09, ECLI:EU:C:2010:725, punkt 22 samt 28–30.

<sup>48</sup> Skäl 21 samt artikel 2 h i e-handelsdirektivet.

en digital marknadsplats. Skälet till detta är att ett sådant krav inte påverkar möjligheten att anta anbud att sluta avtal online eller att ingå avtalet på elektronisk väg.

När det däremot gäller möjligheten att ställa krav på en utländsk aktör som driver en digital marknadsplats, det vill säga på förmedlaren och inte på säljaren, är bedömningen att e-handelsdirektivet utgör ett större hinder. Till exempel skulle ett krav som innebär att en sådan aktör endast får erbjuda sin förmedlingstjänst till säljare som kan visa att de har ett avtal med ett tillståndsgivet insamlings-system i Sverige troligen ligga inom e-handelsdirektivets tillämpningsområde. Ett sådant krav skulle nämligen innebära att marknadsplatsen får ett utökat ansvar att kontrollera alla säljare som använder tjänsten. Krav som gäller tjänsteleverantörens ansvar ingår uttryckligen i det samordnade området.<sup>49</sup> Ett sådant krav skulle dessutom medföra att en säljare som inte kan visa att det tagit sitt svenska producentansvar förhindras att via marknadsplatsen lämna anbud att sluta avtal online och att ingå avtal på elektronisk väg med svenska konsumenter. Kravet begränsar således det första ledet i ett köp på internet som enligt EU-domstolen omfattas av e-handelsdirektivet.

Utredningen har även övervägt om det är möjligt att vid distanshandel från andra länder uppställa krav på att säljaren, exempelvis i orderbekräftelsen, informerar den svenske köparen om vilket insamlings-system som producenten är ansluten till. Även här görs dock bedömningen att ett sådant krav ligger inom det samordnade området då e-handelsdirektivet innehåller flera bestämmelser om vilken information tjänsteleverantören ska lämna.<sup>50</sup> Det är därför inte möjligt att ställa den typen av krav på utländska distanshandlare.

### *Sammanfattande slutsatser*

Som framgår ovan föreligger ett flertal olika praktiska och juridiska hinder som sammantaget innebär att det inte är möjligt att säkerställa att alla aktörer behandlas lika och tar sin del av ansvaret för insamlingen och hanteringen av textilavfallet. De flesta av dessa hinder är inte specifika för producentansvarsregleringar. Motsvarande

---

<sup>49</sup> Artikel 2 h i andra strecksatsen.

<sup>50</sup> Se artikel 5, 6 och 10 i e-handelsdirektivet.

problematik finns även avseende produktlagstiftningen och skatte- lagstiftningen (se avsnitt 10.12.3).

Utredningen kan även konstatera att det för att lösa flera av dessa hinder krävs internationella överenskommelser, ändringar i EU- rättsakter och fler bestämmelser om administrativt samarbete över gränserna. Den typen av åtgärder kan inte komma till stånd inom ramen för en statlig utredning. Även om det finns vissa åtgärder som kan vidtas för att minska de hinder som identifierats är det därför inte möjligt för utredningen att föreslå åtgärder som *säkerställer en rättvis behandling* av alla aktörer.

Det finns därmed en risk att utländska producenter som säljer textil på distans direkt till svenska slutanvändare, på grund av okun- skap eller medvetet, inte uppfyller sitt svenska producentansvar.

I kapitel 11 har utredningen samlat förslag på åtgärder som kan vidtas för att komplettera införandet av ett producentansvar i Sverige. Där finns flera exempel på frågor Sverige kan driva i EU- samarbetet för att minska problemen med utländska distanshandlare som inte tar sitt producentansvar.

### 10.12.2 Reglering av distanshandel i existerande och kommande producentansvar

För de existerande producentansvaren gäller, med undantag för läke- medel, att även utländska distanshandlare omfattas av tillämpnings- området. Endast när det gäller producentansvaret för elutrustning finns det bestämmelser som underlättar för utländska aktörer att full- göra sitt producentansvar och för Naturvårdsverket att utöva tillsyn.

Förordningen om producentansvar för elutrustning genomför WEEE-direktivet. Av direktivet följer att alla medlemsländer ska tillåta att en utländsk producent utser ett behörigt ombud som ansvarar för att uppfylla producentansvaret.<sup>51</sup> Dessutom ska producentens ur- sprungsland tillse att denne utser behöriga ombud i de medlems- länder till vilka försäljning sker.<sup>52</sup> För att säkerställa att producen- terna följer bestämmelserna innehåller direktivet även bestämmelser

---

<sup>51</sup> Artikel 17.1 WEEE-direktivet. Bestämmelsen är genomförd i 30 § förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

<sup>52</sup> Artikel 17.2 i WEEE-direktivet. Bestämmelsen är genomförd i 29 § förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

om administrativt samarbete och informationsutbyte. Samarbetet ska bland annat innebära att tillgång ges till relevanta dokument och information inklusive resultat från eventuella inspektioner.<sup>53</sup>

Motsvarande krav avseende behöriga ombud kommer att gälla för de nya producentansvar<sup>54</sup> som ska införas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplatsdirektivet).<sup>55</sup> I detta direktiv saknas dock bestämmelser om administrativt samarbete.

Naturvårdsverket har på uppdrag av miljödepartementet tagit fram ett förslag (Naturvårdsverket 2020) på hur problemet med fri-åkare skulle kunna åtgärdas inom ramen för producentansvaret för förpackningar. Förslaget innebär ett förtydligande av att utländska distanshandlare omfattas av producentansvaret samt en möjlighet för dessa att utse en svensk representant som fullgör säljarens producentansvar. När det gäller digitala marknadsplatser samt transportörers eventuella roll i producentansvaret för förpackningar anser verket att detta är frågor som måste utredas vidare. Förslaget lämnades till departementet i februari 2020 och har ännu inte lett till några ytterligare åtgärder.

### 10.12.3 Reglering av distanshandeln i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

Av utredningens direktiv följer att en särskild analys ska göras av de förslag som finns kring hur e-handeln ska betala kemikalieskatten och skatten på skadliga kemikalier i kläder och skor. De ändringar som föreslagits avseende utländska säljare enligt lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik<sup>56</sup> (kemikalieskattelagen) har beslutats.<sup>57</sup> När det gäller förslaget om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor<sup>58</sup> kan utredningen konstatera att tillvägagångssättet för att beskatta distanshandeln från andra länder följer den lösning

---

<sup>53</sup> Artikel 18 WEEE-direktivet.

<sup>54</sup> Enligt direktivet ska producentansvar införas för livsmedelsbehållare, flexibla omslag, dryckesbehållare större än tre liter, muggar, tunna plastkassar, våtservetter, ballonger, tobaksvaror med filter och fiskeredskap. Direktivet ska vara genomfört 2023 (tobaksvaror) och 2024 för övriga produkter.

<sup>55</sup> Artikel 8.6–7.

<sup>56</sup> Se prop. 2019/20:99.

<sup>57</sup> Se rskr. 2019/20:340.

<sup>58</sup> SOU 2020:20.

som följer av lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. I det följande redogörs därför endast för regleringen av kemikalieskatten.

När kemikalieskatten infördes undantogs privatpersons inköp av elektronik från ett annat land i de flesta fall från beskattning. Undantaget motiverades vid införandet av skatten främst med de stora praktiska problemen att upprätthålla en fungerande beskattning i dessa situationer.

Den lösning som valts innebär att den som yrkesmässigt säljer skattepliktiga varor genom distansförsäljning från ett annat land blir skatteskyldig när värdet av den årliga försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige under innevarande eller föregående kalenderår överstiger 100 000 kronor. Dessutom är en elektronisk marknadsplats som förmedlar försäljningar från ett EU-land skattskyldig om den förmedlar försäljningar från säljare som inte själva är skatteskyldiga och det sammanlagda värdet av samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige under innevarande eller föregående kalenderår överstiger 100 000 kronor.<sup>59</sup>

I propositionen som föregick ändringarna konstaterar regeringen att det finns problem vid beskattning av försäljning direkt från utlandet. För att skatten ska betalas krävs det för det första att de skattskyldiga känner till skatten. Detta kräver i princip att beskattningsmyndigheterna skulle behöva ha kontakt med samtliga utländska handlare som levererar skattepliktiga elektronikvaror till Sverige. För det andra krävs det att det går att upprätthålla beskattningen. När det gäller försäljning från andra EU-länder har Skatteverket i princip ingen möjlighet att upptäcka försäljning som inte självmant betalar in skatten. För det tredje krävs det att det är möjligt för de svenska beskattningsmyndigheterna att driva in skatten. För att driva in skatter i andra länder krävs omfattande hjälp från utländska skattemyndigheter. Även om det finns vissa legala möjligheter att söka sådant samarbete och handräckning skulle det enligt regeringen handla om ett ensidigt svenskt intresse att få hjälp till skillnad från harmoniserade skatter där skattemyndigheter generellt har ett ömsesidigt intresse av att hjälpa varandra vid handel mellan länder.<sup>60</sup>

Utredningen kan konstatera att problembeskrivningen i stort motsvarar den som gäller för producentansvaren, se ovan. De krav som nu införts i kemikaliebeskattningslagen löser vissa problem,

---

<sup>59</sup> Se 8 § 4 och 5 kemikalieskattelagen.

<sup>60</sup> Se prop. 2019/20:99, s. 59 ff.

andra minskar men det finns även problem som kvarstår. Genom att göra konsumenten skattskyldig vid försäljning från tredje land är det inte längre ett problem att nå ut med information till säljare i tredje land och det krävs inte längre administrativt samarbete för att driva in skatter från säljare i tredje land. Genom att sätta ett gränsvärde vid 100 000 vid försäljning från EU-länder och lägga ett ansvar även på förmedlare minskar visserligen antalet säljare som måste nås av information men det löser inte problemet med att identifiera vilka som säljer och det framgår inte heller hur Skatteverket ska fastställa värdet av det som säljs eller hur stor del av den totala försäljningen som utgörs av skattepliktiga varor. Inom EU kvarstår således problemen kopplade till att Skatteverket är beroende av administrativt samarbete för att fastställa vilken skatt som ska betalas samt för att driva in skatt som inte betalas frivilligt.

När det gäller frågan om det går att använda samma reglerings-teknik inom ramen för producentansvaret för textil är det utredningens uppfattning att det inte är möjligt. Skälen till detta är flera.

Det främsta skälet är att kemikalieskattelagen reglerar en skyldighet att betala en skatt till staten medan de skyldigheter som följer av förordningen om producentansvar för textil kommer att reglera en skyldighet för producenter att avtala med ett tillståndsgivet insamlings-system om att systemet ska ta hand om producentens avfall. Skulle den lösning som valts vid import från tredje land överföras till producentansvaret skulle det kräva att alla konsumenter som köper textil från säljare i tredje land sluter avtal med ett insamlings-system. Ett sådant krav skulle leda till ett mycket stort antal avtal och stora administrativa kostnader för rapportering och betalningar. Vår bedömning är därför att de administrativa kostnaderna för insamlings-systemet som ett sådant krav skulle medföra vida överstiger de avgifter som kan samlas in från enskilda konsumenter. I avsnitt 14.7.1 har kostnaden för producentansvaret för textil beräknats motsvara en kostnadsökning om 23 öre per t-shirt.

E-handelsdirektivet ska inte tillämpas på beskattning<sup>61</sup> och påverkar därmed inte Sveriges möjligheter att beskatta en digital marknadsplats i ett annat EU-land. Som framgår ovan i avsnitt 10.12.1 innebär direktivet dock att Sverige är förhindrat att ställa vissa krav på digitala marknadsplatser i andra EU-länder. Det är därmed inte

---

<sup>61</sup> Artikel 1.5 a e-handelsdirektivet.



möjligt att på samma sätt som i kemikalieskattelagen lägga en del av ansvaret på dessa digitala marknadsplatser.

När det gäller användandet av ett tröskelvärde för att begränsa antalet säljare som omfattas av kraven finns det dock, som utredningen ser det, inget som hindrar att samma teknik används vid reglering av producentansvaret.

#### 10.12.4 Möjlighet att utse en producentrepresentant

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för producentansvar fullgörs på dess territorium.<sup>62</sup> När de existerande producentansvaren anpassas efter de nya minimireglerna i avfallsdirektivet kommer det således att vara möjligt för utländska producenter att utse behöriga ombud för samtliga producentansvar.

Som framgår i avsnitt 10.12.2 finns redan en sådan bestämmelse i 30 § förordningen om producentansvar för elutrustning. I denna förordning används begreppet producentrepresentant och det saknas skäl att använda ett annat begrepp då det skulle vara förvillande om olika begrepp användes i de olika producentansvarsregleringarna.

En producent som inte är etablerad i Sverige ska därför få utse en producentrepresentant. Med producentrepresentant avses den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt förordningen om producentansvar för textil.

Denna reglering gör det till exempel möjligt för en utländsk producent som har en svensk handelsagent att utse agenten till producentrepresentant i Sverige.

Till skillnad från vad som gäller enligt förordningen om producentansvar för elutrustning finns ingen motsvarande skyldighet för myndigheterna i säljarens ursprungsland att kräva att säljaren utser representanter i andra länder. Att så är fallet för elutrustning följer av WEEE-direktivet. Det är vidare utredningens bedömning att det inte är möjligt för Sverige att i avsaknad av en gemenskapsreglering

---

<sup>62</sup> Artikel 8a.5 tredje stycket avfallsdirektivet.

ensidigt kräva att utländska säljare utser en representant i Sverige. Ett sådant krav skulle riskera att strida mot EUF-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster.<sup>63</sup> Att utse en producentrepresentant ska därför vara en möjlighet inte ett krav.

### 10.12.5 Krav på digitala marknadsplatser etablerade i Sverige

Som framgår ovan i avsnitt 10.12.1 är det inte möjligt för Sverige att överlåta ansvaret för producentansvaret på aktörer som via digitala marknadsplatser förmedlar distansförsäljning av textil när dessa aktörer är etablerade i andra länder inom EES-området. Det finns dock skäl att överväga att ställa krav på de förmedlare som är etablerade i Sverige.

Även om den andel av den svenska distanshandeln som sker via digitala marknadsplatser i dagläget är liten (se avsnitt 10.12.1) så är det troligt att denna andel kommer att öka i framtiden. Amazon, som är ett av världens största detaljhandelsföretag, har till exempel nyligen etablerat sig i Sverige. Om dessa marknadsplatser inte har något ansvar för att säkerställa att de säljare som använder tjänsten fullgör sitt producentansvar riskerar denna utveckling att försvåra för Naturvårdsverkets tillsynsarbete. Genom att ställa krav på den digitala marknadsplatsen kan verket rikta sina insatser mot ett fåtal marknadsplatser i stället för ett stort antal mindre producenter som använder marknadsplatsen för att sälja textil till svenska konsumenter.

Grundregeln bör fortsatt vara att det är den som överlåter textilen som ska ansvara för att produkten tas om hand när den blivit avfall. Den digitala marknadsplatsen ska i stället tvingas säkerställa att säljare med producentansvar som använder tjänsten, själva eller genom en producentrepresentant, har slutit ett avtal med ett tillståndsgivet insamlingsystem. Det ska således vara förbjudet för en aktör som är etablerad i Sverige och som driver en elektronisk marknadsplats att möjliggöra att marknadsplatsen används av producenter som saknar ett sådant avtal.

I enlighet med den definition av etablerad tjänsteleverantör som återfinns artikel 2 c i e-handelsdirektivet ska med etablerad i Sverige avses utövande av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid.

---

<sup>63</sup> Se dom kommissionen mot Belgien, C-522/04, ECLI:EU:C:2007:405, punkt 41.

Förslaget innebär att svenska digitala marknadsplatser får ett större ansvar än sina utländska konkurrenter. Denna lösning förespråkas dock av såväl OECD som av EU-kommissionens konsulter och kommissionen har aviserat att marknadsplatsernas ansvar kopplat till producentansvaren måste förtydligas (se avsnitt 10.12.1). Dessutom har Frankrike tidigare i år antagit en ny lag som lägger ett än större ansvar på digitala marknadsplatser<sup>64</sup> och likande planer finns även i Tyskland.<sup>65</sup> Utredningen bedömer därför att den konkurrensnackdel förslaget kan komma att medföra för svenska digitala marknadsplatser kommer att vara av övergående natur. Att Sverige går före i denna del kommer även att medföra att Sverige med ökad tyngd kan verka för en EU-gemensam lösning (se förslag i kapitel 11).

Av förarbetena till miljöbalken framgår att begreppet producent, som definieras i 15 kap. 9 § miljöbalken, bör omfatta såväl den som tillverkar eller producerar en vara eller förpackning eller importerar den som hela försäljningskedjan från grossist till detaljhandel (prop. 1997/98:45 del 2 s. 186 f.). Enligt utredningen är det visserligen möjligt att se en förmedlare som en del av försäljningskedjan. Det bör därför vara möjligt för regeringen att reglera förmedlares skyldigheter med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 15 § miljöbalken. Utredningen bedömer dock att avsikten med formulering inte kan ha varit att innefatta även förmedling av varor via digitala marknadsplatser då detta vid tillfället var en förhållandevis ny företeelse, Amazon grundades 1994. Det är därför motiverat att anpassa definitionen av producent så att förmedlare uttryckligen är en av de aktörer i försäljningskedjan som omfattas av begreppet.

---

<sup>64</sup> Se artikel 62 i LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Kravet innebär att digitala marknadsplatser under vissa förutsättningar tar över producentansvaret från de enskilda säljare som använder marknadsplatsen. Kraven har ännu inte börjat tillämpas då det även krävs att regeringen utfärdar en förordning och så har ännu inte skett.

<sup>65</sup> I ett underlag som tagits fram på uppdrag av den tyska motsvarigheten till Naturvårdsverket föreslås att digitala marknadsplatser endast får förmedla produkter från säljare som registrerat sig i det tyska producentansvarsregistret.

Se [www.oeko.de/en/press/archive-press-releases/press-detail/2020/close-gap-in-the-law-to-improve-environmental-standards-in-online-shopping](http://www.oeko.de/en/press/archive-press-releases/press-detail/2020/close-gap-in-the-law-to-improve-environmental-standards-in-online-shopping).

### 10.12.6 Tröskelvärden för utländska distanshandlare

Det huvudsakliga skälet för införandet av ett tröskelvärde i kemikalieskattelagen var att det skulle göra det lättare för Skatteverket att fokusera sin kontrollverksamhet. Ett ytterligare skäl som regeringen anförde var att den minskning av antalet skattepliktiga som följer gränsvärdet skulle minska problemen med att nå ut med information till de som är berörda och att risken för att säljaren på grund av okunskap inte deklarerar skatten därmed skulle minska.<sup>66</sup>

Dessa skäl är visserligen giltiga även när det gäller producentansvaret för textil men utredningen ställer sig frågande till att ett gränsvärde får någon större effekt. Även om ett gränsvärde minskar antalet aktörer som Naturvårdsverket behöver informera så leder det inte till att det blir lättare att identifiera de som ligger över gränsvärdet. Det säger sig även självt att det inte är möjligt för Naturvårdsverket att identifiera och informera alla världens distanssäljare som potentiellt kan komma att sälja textil till svenska slutanvändare. De föreliggande förutsättningar leder således med automatik till att verket endast kommer att kunna identifiera de större aktörerna och rikta sin information till dem. När det gäller resonemanget kring att gränsvärdet leder till en minskning av risken för att säljare på grund av okunskap inte fullgör sitt producentansvar är det ett argument som, om man hårdrar det, kan anföras till stöd för att undanta alla utländska distanshandlare från producentansvarets tillämpningsområde. Då skulle nämligen denna risk helt upphöra. Ett gränsvärde som endast gäller för distansförsäljning från andra länder medför även att utländska producenter behandlas mer fördelaktigt än sina svenska konkurrenter.

Sammantaget anser därför utredningen att något liknande gränsvärde som gäller för kemikaliskatten inte ska införas avseende producentansvaret för textil.

### 10.12.7 Naturvårdsverket ska ta fram information riktad till utländska distanshandlare

Som framgår ovan finns det flera hinder som påverkar Naturvårdsverkets möjligheter att genom tillsynsåtgärder säkerställa att utländska distanshandlare uppfyller sitt producentansvar. Detta innebär att omfattningen av friåkarproblemet till stor del kommer att bero

---

<sup>66</sup> Se prop. 2019/20:99, s. 62.

på hur många av dessa utländska aktörer som frivilligt följer kraven. En förutsättning för en sådan frivillig anpassning är att de utländska distanshandlarna känner till kraven och får information om hur de ska gå till väga för att uppfylla dem.

Naturvårdsverket ska därför i samarbete med de tillståndsgivna insamlingssystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till denna målgrupp. Informationen ska vara tillgänglig på verkets webbplats men också spridas aktivt till utländska distanshandlare som verket bedömer omfattas av producentansvaret.

## 10.13 Sanktioner och tillsyn

### 10.13.1 Sanktioner

**Utredningens förslag:** Av miljöbalken ska följa att till böter döms den producent som med uppsåt eller av oaktsamhet

- bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av balken genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden,
- bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av balken genom att släppa ut textil som inte omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden.

Av förordningen om miljöstraffavgifter ska följa att

- det vid drift av ett insamlingssystem för textil utan tillstånd eller föregående anmälan ska utgå en miljöstraffavgift om 50 000 kronor,
- det vid förmedling av distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige från producenter som inte sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för ska utgå en miljöstraffavgift om 50 000 kronor,
- det vid försenat inlämnande av föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska utgå en miljöstraffavgift om 10 000 kronor.

Av förordningen om producentansvar för textil ska följa att bestämmelser om straff finns miljöbalken och att bestämmelser om miljöstraffavgifter finns i förordningen om miljöstraffavgifter.

### *Skälen för utredningens förslag*

Det är utredningens uppfattning att straffvärdet vid överträdelse av producentansvarsregleringar inte motiverar att straffskalan sträcker sig längre än till böter. De sanktioner som aktualiseras vid reglering av producentansvaret är sålunda böter och miljöskaktionsavgifter. Det är också dessa sanktioner som, med ett undantag, använts vid regleringen av de existerande producentansvaren.

Vid en jämförelse mellan de olika producentansvarsförordningarna kan utredningen dock konstatera att valet av sanktioner för likartade överträdelse skiljer sig åt. För vissa av regleringarna sanktioneras överträdelse endast genom miljöskaktionsavgifter<sup>67</sup> och i andra fall sanktioneras vissa överträdelse med böter och andra med miljöskaktionsavgifter<sup>68</sup>. Det finns även exempel på regleringar där den enda sanktionen är böter<sup>69</sup> samt regleringar som helt saknar sanktionsbestämmelser.<sup>70</sup>

Även om de olika producentansvarsförordningarna till viss del skiljer sig åt (se avsnitt 9.2) finns det flera typer av bestämmelser som är gemensamma. Utredningen har svårt att se att det finns sakliga skäl för att behandla överträdelse av dessa bestämmelser olika. Utredningen anser att den mest rimliga ordningen vore att även sanktionsbestämmelserna vid överträdelse av dessa likartade bestämmelser harmoniserade. Det ligger dock utanför denna utrednings uppdrag att lämna förslag i denna del. Utredningens förslag kommer därmed att utgöra ytterligare en variant.

När det gäller placeringen av straffbestämmelsen så har bötesbestämmelser, med ett undantag, hittills placerats i respektive producentansvarsförordning. Den enda straffbestämmelsen som placerats i miljöbalken rör producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter. Enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 n kan den som utan tillstånd driver ett insamlingssystem för avfall från elektriska och elektroniska produkter dömas för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

---

<sup>67</sup> Så är fallet för förpackningar, se 78 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar samt 11 kap. 19 § (paragrafen träder i kraft den 1 januari 2021).

<sup>68</sup> Så är fallet för elutrustning, se 76 § förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning samt 11 kap. 14 och 14a §§ förordning (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

<sup>69</sup> Så är fallet för lampor, se 16 § förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer.

<sup>70</sup> Så är fallet för däck då det både saknas bestämmelser om sanktioner i förordning (1994:1236) om producentansvar för däck och bestämmelser om miljöskaktionsavgifter i förordning (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

Även om det är möjligt att placera straffbestämmelser i regeringens förordningar så har regeringen angett att det straffbara området så långt som det är möjligt och lämpligt ska samlas i 29 kap. miljöbalken. Regeringen har vidare angivet att i de fall en ny handlingsregel sanktioneras i en av regeringens förordningar, på grund av det saknas ett tydligt straffbud i miljöbalken som omfattar handelsregeln, så bör ambitionen vara att i ett senare lagstiftningsärende samla även sådana bötesbestämmelser i 29 kap. miljöbalken.<sup>71</sup> Det är därför utredningens uppfattning att i de fall överträdelser av handlingsregler i förordningen om producentansvar för textil ska sanktioneras med böter så ska straffbestämmelsen placeras i 29 kap. miljöbalken.

När det gäller valet av sanktion anser utredningen att den typ av överträdelse som ska sanktioneras med böter är överträdelser av handlingsregler som syftar till att säkerställa att alla producenter tar ansvar för att betala sin del av hanteringen av textilavfallet. Att dessa bestämmelser efterlevs är en förutsättning för att införandet av ett producentansvar ska få avsedd effekt. Böter ska därmed kunna utdömas om en producent gör textil tillgänglig på den svenska marknaden utan att först se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för. Detsamma ska gälla om en producent sätter textil på den svenska marknaden utan att först skicka en anmälan till Naturvårdsverket.

Ytterligare ett skäl till att straffbelägga dessa överträdelser är att dessa krav även riktar sig till aktörer utanför Sveriges gränser. Som följer av avsnitt 10.12.1 är det endast möjligt att söka verkställighet av böter i andra länder. Om dessa överträdelser endast sanktioneras med miljöstraffavgifter skulle det därmed innebära att sanktionerna skulle vara verkningslösa mot dessa utländska aktörer.

När straffbestämmelsen placeras i miljöbalken och handlingsregeln i förordningen om producentansvar är det viktigt att straffbestämmelsen formuleras så att det straffbara området tydligt framgår. Av bestämmelsen i 29 kap. 9 § ska därför följa att till böter döms den producent som med uppsåt eller av oaktsamhet

- bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden,

---

<sup>71</sup> Prop. 2005/06:182, s. 39.

- bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden.

Överträdelse av övriga handlingsregler ska sanktioneras med miljö-sanktionsavgifter. Enligt 30 kap. 1 § första stycket miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att miljö-sanktionsavgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts. Miljö-sanktionsavgift får även föreskrivas vid åsidosättande av andra bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken. Av andra stycket i samma paragraf följer att avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. För de överträdelser av bestämmelser i de existerande producentansvarsförordningarna för vilka miljö-sanktionsavgifter föreskrivs är avgiften mellan 10 000 och 20 000 kronor.<sup>72</sup>

Enligt utredningen finns det inget som talar för att överträdelser av bestämmelser i förordningen om producentansvar för textil är allvarigare eller av större betydelse än bestämmelser i de existerande producentansvarsförordningarna. Utredningen kan konstatera att det, med undantag för producentansvaret för elutrustning, saknas sanktioner som kan riktas mot den som samlar in avfall i strid med kraven. Då utredningen erfarit att intresset för att samla in textilavfall troligen är större än vad som är fallet inom ramen för många av de avfallsfraktioner som regleras i de andra producentansvaren anser utredningen dock att det finns skäl att sanktionera insamling av textilavfall utan tillstånd eller föregående anmälan. Att klassa sådan insamling som otillåten miljöverksamhet, ett brott med fängelse i straffskalan, står dock enligt utredningens uppfattning inte i proportion till överträdelsens allvar och konsekvenser för miljön. Enligt regeringen<sup>73</sup> bör det straffbara området endast omfatta förprovningssplikter för verksamheter och åtgärder som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på människors hälsa eller i miljön. I avsaknad av sådana beaktansvärda risker bör i stället överträdelsen sanktioneras med en miljö-sanktionsavgift. I detta sammanhang bör

<sup>72</sup> Se 11 kap. 13–16, 17, 19 och 20 §§ förordning (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter.

<sup>73</sup> Se prop. 2005/06:182, s. 85 ff.



det även framhållas att det huvudsakliga syftet med att införa en tillståndsplikt för drift av ett insamlingssystem inte är att skydda miljön utan att underlätta vid Naturvårdsverkets tillsyn, se avsnitt 10.6.

Utredningen anser vidare att det finns skäl att sanktionera överträdelse av bestämmelsen om förmedlars skyldigheter. Den försäljning av textil som sker via elektroniska marknadsplatser förväntas öka och det är därför viktigt att förhindra att denna försäljningskanal kan utnyttjas av producenter som inte tar sitt producentansvar.

För att driva ett insamlingssystem för textil utan tillstånd eller föregående anmälan ska miljöskaktionsavgiften vara 50 000 kronor. För att förmedla distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige från producenter som inte sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för ska miljöskaktionsavgiften vara 50 000 kronor. För att vara försenad med att lämna föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska avgiften, i likhet med vad som gäller för de flesta av de andra producentansvaren, vara 10 000 kronor.

För att underlätta vid tillämpningen av förordningen om producentansvar för textil ska upplysningsbestämmelser om sanktionerna införas. Av förordningen ska sålunda framgå att bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken och att bestämmelser om miljöskaktionsavgifter finns i förordningen om miljöskaktionsavgifter.

### 10.13.2 Tillsyn

**Utredningens förslag:** Av förordningen om producentansvar för textil ska följa att bestämmelser om tillsyn finns i miljöbalken och i miljötillsynsförordningen samt att bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i miljöbalken samt miljötillsynsförordningen.

Av miljötillsynsförordningen ska följa att Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förordningen om producentansvar för textil, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen.

### *Skälen för utredningens förslag*

Bestämmelser om tillsyn av miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken återfinns i 26 kap. miljöbalken. Här regleras bland annat vilka åtgärder tillsynsmyndigheterna ska vidta och vilka möjligheter det finns att besluta om förelägganden och förbud. Av 26 kap. 3 § tredje stycket följer även att det är kommunen som ansvarar för den lokala tillsynen. Den övriga ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna följer av miljötillsynsförordningen. Den ansvarsfördelning som gäller för de existerande producentansvaren bör även gälla för tillsynen kopplad till förordningen om producentansvar för textil. För att uppnå detta är det tillräckligt att införa en upplysningsbestämmelse i förordningen om producentansvar för textil samt att peka ut Naturvårdsverket som tillsynsansvarig enligt miljötillsynsförordningen.

Av förordningen om producentansvar för textil ska därför följa att bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljö-tillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Av 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen ska följa att Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förordningen om producentansvar för textil, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen.

#### **10.13.3 Avgifter för prövning och tillsyn**

**Utredningens förslag:** Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för textilavfall ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

En producent eller producentrepresentant som har skyldigheter enligt förordningen om producentansvar för textil ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

### *Skälen för utredningens förslag*

Det följer av 26 kap. 1 § första stycket miljöbalken att regeringen får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Av andra stycket följer att kommunfullmäktige har motsvarande möjlighet avseende en kommunal myndighets verksamhet.

Av förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) följer att regeringen i flera fall valt att utnyttja denna möjlighet vid regleringen av producentansvar. Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för elutrustning eller förpackningar ska varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.<sup>74</sup> Producenter av elutrustning, batterier och förpackningar ska varje kalenderår betala mellan 500 och 1 000 kronor för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet.<sup>75</sup> Enligt regeringen är avsikten med dessa avgifter att de ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning.<sup>76</sup> Vid fastställandet av dessa avgifter har regeringen utgått från Naturvårdsverkets beräkningar.<sup>77</sup>

Utredningen har inte tillgång till något annat underlag än det som Naturvårdsverket tog fram på uppdrag av regeringen 2015. Utgångspunkten är därför att i den mån kraven på insamlingssystemen är likartade så bör även verkets kostnader vara jämförbara. När det gäller kraven för prövning av tillstånd och tillsyn av insamlingssystemen bedömer utredningen att kravställningarna i stort är likartade. För denna del ska därför en avgift om 275 000 tas ut. När det gäller producentansvaret för textil tillkommer dock en kostnad för plockanalyser som inte har någon motsvarighet i de existerande producentansvaren. Utredningen har övervägt att finansiera plockanalyserna via avgifter från producenterna men i strikt meningen så är plockanalyserna inte en del av Naturvårdsverkets tillsyn gentemot producenterna. Denna tillsyn begränsar sig nämligen till att kontrollera så att producenterna anmält sig till verket samt slutit avtal med

---

<sup>74</sup> Se 7 kap. 8 e och 8 h §§ FAPT.

<sup>75</sup> Se 7 kap. 8 f, 8 g och 8 i §§ FAPT. För producenter av förpackningar träder bestämmelsen i kraft den 1 januari 2021.

<sup>76</sup> Regeringskansliet 2018, s. 133.

<sup>77</sup> Naturvårdsverket 2015a.

ett tillståndsgivet insamlingssystem. För att det ska röra sig om en avgift, och inte en skatt, krävs det att penningprestationen betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.<sup>78</sup> Plockanalyser är däremot nödvändiga för att Naturvårdsverket ska kunna verifiera om insamlingssystemen uppnår målen för insamlingen. Kostnaderna för plockanalysen får därför finansieras via avgifter från de insamlingssystem som erhållit tillstånd. I praktiken kommer det dock förhålla sig så att det är producenterna som via sina avgifter till insamlingssystemet kommer att få bära kostnaden för plockanalyserna.

Till skillnad mot de andra kostnaderna Naturvårdsverket har för provning och tillsyn påverkas inte kostnaden för plockanalysen om fler än ett insamlingssystem erhållit tillstånd. Avgiften för plockanalysen ska därför delas av alla insamlingssystem som erhållit tillstånd. I enlighet med de beräkningar som görs i avsnitt 12.6.1 bedömer utredningen att kostnaden för en plockanalys är 4,2 miljoner kronor. Det följer redan av 8 kap. 3 § FAPT att en myndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov i samband med tillsyn i fråga om avfall enligt 15 kap. miljöbalken ska ersättas av den vars verksamhet provtagningen avser. Naturvårdsverket har sålunda möjlighet att kräva att de som driver tillståndsgivna insamlingssystem ersätter verket för dess kostnader för plockanalyserna.

När det gäller producenternas avgifter bör det enligt utredningen vägas in att det, till skillnad mot vad som gäller för elutrustning och förpackningar, inte uppställs några produktkrav i förordningen om producentansvar. För producenter av textil bör avgifterna därför ligga i det nedre spannet.

Den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för textilavfall ska därför för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet.

En producent som har skyldigheter enligt förordningen om producentansvar för textil ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

Utredningen har även övervägt att ta ut en tillsynsavgift från de aktörer som samlar in textilavfall utan tillstånd. Dessa aktörer bidrar dock frivilligt till insamlingen av textilavfallet. I flera fall har dessa aktörer getts rätt att samla in textilavfall utan tillstånd då det finns skäl att gynna den verksamhet de bedriver. Om dessa aktörer åläggs

---

<sup>78</sup> För ett mer utförligt resonemang se s. 286 ff. del 2 prop. 1997/98:45.

att betala en årlig tillsynsavgift riskerar det att motverka dessa syften. Den tillsyn som krävs för att säkerställa att dessa aktörer följer kraven ska därför inte finansieras via avgifter.

När det gäller aktörer som driver en elektronisk marknadsplats anser utredningen att det vore oskäligt att ta ut en tillsynsavgift. I praktiken innebär det krav som ställs på dessa aktörer att de bidrar till att säkerställa att producenterna fullgör sina skyldigheter.

## 10.14 Bemyndigande

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

- vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas vid en ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem,
- verkställigheten av förordningen om producentansvar för textil.

### *Skälen för utredningens förslag*

Utredningens förslagen innehåller flera bestämmelser som medför att olika aktörer ska anmäla, ansöka eller rapportera. Det kan därmed finnas behov av att reglera hur dessa anmälningar, ansökningar och rapporteringar ska genomföras. Naturvårdsverket ska därför ha möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av förordningens bestämmelser.

När det gäller vilka uppgifter som krävs för att Naturvårdsverket ska kunna pröva om ett insamlingssystem uppfyller kraven för att få tillstånd ska dessa inte specificeras i förordningen (se avsnitt 10.7.9). Naturvårdsverket ska därför ha möjlighet att meddela föreskrifter som kompletterar förordningen i denna del.

## 10.15 Överklagande

**Utredningens förslag:** Av förordningen om producentansvar för textil ska framgå att bestämmelser om överklagande finns i miljöbalken.

### *Skälen för utredningens förslag*

Det följer av miljöbalken att beslut enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken får överklagas hos mark- och miljödomstol, se 19 kap. 1 § tredje stycket samt 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Att så är fallet ska framgå av förordningen om producentansvar för textil.

## **10.16 Kompletterande ändringar i avfallsförordningen**

**Utredningens förslag:** Begreppet textilavfall ska ha samma innebörd i avfallsförordningen som i förordningen om producentansvar för textil.

Den som har textilavfall ska sortera ut textilavfallet från annat avfall och lämna textilavfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt förordningen om producentansvar för textil eller till någon som enligt den förordningen efter anmälan får samla in textilavfall.

Den som har textilavfall som producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet och som, i enlighet med riktlinjer framtagna av ett tillståndsgivet insamlingssystem, ska separeras från övrigt textilavfall ska rådgöra med ett tillståndsgivet insamlingssystem för att fastställa hur detta avfall ska lämnas.

De krav på att lämna uppgifter som följer av avfallsförordningen ska inte gälla för avfall som omfattas av förordningen om producentansvar för textil.

### *Skälen för utredningens förslag*

Införandet av ett producentansvar för textil leder till att det uppstår behov av att göra vissa kompletterande ändringar i avfallsförordningen.

#### **10.16.1 Begreppet textilavfall**

Som framgår ovan ska begreppet textilavfall definieras i förordningen om producentansvar för textil. Då begreppet ska ha samma betydelse i avfallsförordningen ska det framgå av den senare förordningen att begreppet textilavfall ska ha samma innebörd i som i förordningen om producentansvar för textil.

### 10.16.2 Krav på utsortering

För de existerande producentansvaren som uppställer krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem har producenternas ansvar för att ta hand om avfallet kompletterats med en skyldighet för avfallsinnehavarna att sortera ut avfallet från övrigt avfall (se 3 kap. 2–5 §§ avfallsförordningen). Där framgår även att avfallsinnehavarna är skyldiga att lämna avfallet vidare till ett tillståndsgivet insamlingssystem eller till någon annan aktör som får samla in avfallet enligt respektive producentansvarsförordning.

För att uppnå syftet med att införa separat insamling av textilavfall krävs det att avfallsinnehavarna sorterar ut avfallet från övrigt avfall och lämnar det till de insamlingssystem som skapats. Det framgår även av artikel 8a.2 i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skapa incitament för att avfallsinnehavare ska ta ansvar för att lämna sitt avfall till de system för separat insamling som finns tillgängliga. Utredningen bedömer även att det inte är tillräckligt att införa ett producentansvar för textil för att avfallsdirektivets krav på separat insamling ska anses vara genomfört i svensk rätt. För att genomföra artikel 11.1 tredje stycket i avfallsdirektivet krävs det även att avfallsinnehavare är skyldiga att sortera ut textilavfallet från övrigt avfall.

Den som har textilavfall ska därför vara skyldig att sortera ut textilavfallet från annat avfall och lämna textilavfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt förordningen om producentansvar för textil eller till någon som enligt den förordningen efter anmälan får samla in textilavfall.

Som framgår av avsnitt 10.7.3 samt är det endast de tillståndsgivna insamlingssystemen som är skyldiga att ta emot textilavfall. Detta gäller oavsett om det rör sig om kommunalt avfall eller avfall från yrkesmässig verksamhet. För de aktörer som driver insamlingssystem som inte kräver tillstånd utan endast en anmälan finns ingen motsvarande skyldighet (se avsnitt 10.8.3). Det är dock tillräckligt att det finns *ett* insamlingssystem som är skyldigt att ta emot textilavfall för att det ska vara möjligt att uppställa krav på att avfallsinnehavare ska sortera ut avfallet och lämna det i särskild ordning.

Som framgår av avsnitt 10.7.3 finns det även skäl att separera vissa typer av textilavfall från det övriga textilavfallet. Det kan till exempel röra sig om produkter som blivit avfall eftersom de innehåller

otillåtna kemikalier eller om produkter som behandlats med flamskyddsmedel och därför inte bör förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. I enlighet med avsnitt 10.10 och 10.7.3 ska tillståndsgivna insamlingssystem ta fram riktlinjer för vilket textilavfall som har egenskaper som medför att det bör separeras från övrigt textilavfall samt erbjuda en tjänst som gör det möjligt för avfallsinnehavare att lämna detta avfall i särskild ordning. Den som innehar textilavfall som i enlighet med riktlinjer framtagna av ett tillståndsgivet insamlingssystem ska separeras från övrigt textilavfall ska därför rådgöra med ett tillståndsgivet insamlingssystem för att fastställa hur detta avfall ska lämnas. Hushållen saknar i allmänhet den kunskap som krävs för att avgöra om kriterierna i insamlingssystemets riktlinjer är uppfyllda och det är därför tillräckligt om skyldigheten att rådgöra endast gäller om avfallet har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

### 10.16.3 Lämnande av uppgifter till Naturvårdsverket och kommunen

Enligt 7 kap. 1, 2 och 4 §§ avfallsförordningen kommunen, den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall respektive den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverket respektive kommunen.

Naturvårdsverket kommer att erhålla motsvarande uppgifter i enlighet med de rapporteringskrav som föreslås i avsnitt 10.11. De krav på att lämna uppgifter som följer av 7 kap. 1, 2 och 4 §§ avfallsförordningen ska därför inte gälla för avfall som omfattas av förordningen om producentansvar för textil.

## 10.17 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Vissa av de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas först vid ett senare tillfälle.



### *Skälen för utredningens förslag*

Den pågående pandemin har haft en betydande inverkan på många av de företag som berörs av utredningens förslag (se avsnitt 5.3.4 och 5.6.4). Det är i dagsläget inte möjligt att förutse när smittskyddsåtgärderna kan fasas ut och det är inte heller möjligt för utredningen att bedöma de långsiktiga effekterna av pandemin. Det finns i dag många initiativ från både företag, branschorganisationer och fackliga företrädare för att stärka cirkulära affärsmodeller. Pandemin innebär stora utmaningar samtidigt som omställning till cirkulära affärsmodeller med nödvändighet behöver fortsätta utvecklas.

Utredningen anser att Sverige kan vinna på att vara ett av de första länderna som inför ett producentansvar för textil. Det gör det möjligt för Sverige att påverka hur andra länder väljer att utforma sina regelverk när de genomför avfallsdirektivets krav på separat insamling av textil. Utredningen har även uppfattat att regeringen har för avsikt att ett producentansvar för textil ska introduceras på den svenska marknaden i närtid. För att uppnå detta måste den fortsatta hanteringen av utredningens förslag ske under snäva tidsramar. Det saknas därför skäl att skjuta på ikraftträdandet. Enligt utredningen bör det vara möjligt att under 2021 remittera förslagen och anpassa förslagen i enlighet med remissutfallet, anmäla förslaget till EU-kommissionen (se avsnitt 10.18) samt fatta nödvändiga beslut. Författningarna ska därför träda kraft den 1 januari 2022.

#### **10.17.1 Senare tillämpning av vissa bestämmelser**

Det kan tyckas att det faktum att Sverige redan nu tagit fram ett förslag för hur ett producentansvar för textil ska utformas medför att Sverige med god marginal kommer att ha ett system på plats före 2025. Skälet till att de föreslagna författningarna måste träda i kraft redan i januari 2022 är att införandet av producentansvaret av praktiska skäl måste ske i flera steg och att flera av dessa steg är tidskrävande. Exempelvis måste ett insamlingssystem ha erhållit tillstånd innan det är möjligt att kräva att producenterna slutit avtal med ett sådant insamlingssystem. På motsvarande sätt kan bestämmelsen om avfallsinnehavarens skyldighet att sortera ut textilavfallet från övrigt avfall inte börja tillämpas förrän de insamlingssystem som fått tillstånd haft en realistisk möjlighet att etablera insamlingsplatser i hela Sverige.

Utredningen kan konstatera att det är ett flertal faktorer som kommer att påverka vad som får anses vara en realistisk tidsplan. Det är bland annat inte känt vilka aktörer som kommer att ansöka om tillstånd och om Naturvårdsverket ska hantera en eller flera ansökningar. Det är inte heller känt om insamlingssystemen kommer att utnyttja den insamlingskapacitet som finns hos kommuner, ideella aktörer, butiker och existerande insamlingssystem eller bygga upp en ny insamling från grunden. Utredningen kan dock konstatera att det är möjligt att spara mycket tid vid etableringen av insamlingen genom att via avtal integrera de aktörer som redan i dag bedriver separat insamling av textil i insamlingssystemet (se kapitel 6). Det är även troligt att denna form av samarbete utgör det mest kostnads-effektiva alternativet för att uppfylla kraven för tillstånd. Såsom kraven är formulerade finns det emellertid inget som hindrar att en aktör som ansöker om tillstånd sköter insamlingen helt i egen regi. Tidsplanen kan därför inte sättas så snävt att detta alternativ omöjliggörs.

För att fastställa när olika bestämmelser ska tillämpas första gången har utredningen delat in den tänkta processen i fem steg.

*Steg ett* Om lösningen blir densamma som för andra producentansvar medför detta steg att producenterna via sina branschorganisationer skapar ett materialbolag som kan ansvara för insamlingssystemet. Parallellt med detta kan Naturvårdsverket ta fram en vägledning för tillståndsansökan. Först därefter kan materialbolaget ta fram en plan för hur insamlingen ska organiseras och förse Naturvårdsverket med all den information som krävs för en tillståndsansökan. Naturvårdsverket ska därefter pröva och bevilja ansökan. Utredningen bedömer att 12 månader är tillräcklig tid för detta första steg.

*Steg två* Först när ett tillstånd erhållits kommer en aktör vara villig att vidta kostnadsdrivande investeringar. I detta andra steg påbörjas sålunda arbetet med att få alla insamlingsplatser, transportlösningar, sorteringsanläggningar och samarbeten på plats. Under detta andra steg kommer insamlingssystemet även att behöva investera i redovisningssystem, rapporteringssystem för producenterna, framtagande av standardavtal, information m.m. Utredningen bedömer att detta andra steg tar ytterligare 12 månader i anspråk.

*Steg tre* Under slutet av perioden i steg två ska det vara möjligt för producenterna att sluta avtal med de insamlingssystem som erhållit tillstånd från Naturvårdsverket. Det ska även vara möjligt att anmäla till Naturvårdsverket att de avser att sätta textil på den svenska mark-

naden. Naturvårdsverkets skyldighet att se till att det är möjligt att göra en anmälan via internet ska därför tillämpas 18 månader efter ikraftträdandet.

*Steg fyra* Först när steg ett till tre har genomförts ska insamlings-systemet ta över ansvaret för insamlingen från kommunen. Producentansvaret kommer därmed att införas från och med den 1 januari 2024. Vid samma tillfälle ska bestämmelserna om krav på tillstånd respektive anmälan för att driva ett insamlingssystem tillämpas första gången. Även bestämmelserna om informationsansvar ska tillämpas första gången i samband med att insamlingssystemen tar över ansvaret för insamlingen.

*Steg fem* I ett sista steg kan sedan de bestämmelser om rapportering och information som kräver att insamlingen pågått under en viss tid börja tillämpas.

Med dessa förutsättningar ska följande gälla.

### **Föreslagna bestämmelser som tillämpas från och med ikraftträdandet**

#### *Miljöbalken*

- 15 kap. 15 §. om bemyndigande för regeringen.

#### *Förordningen om producentansvar för textil*

- Syftes och upplysningsbestämmelserna i 1–4 §§ och 5 § första stycket,
- 6–9 §§ om uttryck i förordningen,
- 10 och 11 §§ om producentrepresentanter,
- 17–29 §§ om förutsättningar för tillstånd att driva ett insamlings-system,
- 30–33 §§ om prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlings-system,
- 34 och 35 §§ om samråd vid drift av ett insamlings-system med tillstånd,

- 36 och 37 §§ om skyldighet att anmäla avsikt att driva ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd,
- 38–41 §§ om drift av ett insamlingssystem som inte kräver tillstånd,
- 42–46 §§ om mål för insamling och återvinning,
- 60–63 §§ om tillsyn, sanktioner, bemyndigande och överklagande.

*Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*

- 7 kap. 8 l § och 8 m § om tillsynsavgifter.

*Miljötillsynsförordningen*

- 2 kap. 24 om Naturvårdsverkets tillsynsansvar.

*Förordningen om miljöskaktionsavgifter*

- 11 kap. 21–23 §§ om miljöskaktionsavgifter.

*Avfallsförordningen*

- 1 kap. 14 a § om avfallsdefinitionen,
- 5 kap. 12 § om undantag från anmälningsplikt.

**Föreslagna bestämmelser som ska tillämpas från den 1 juli 2023**

*Förordningen om producentansvar för textil*

- 14 §§ om Naturvårdsverkets skyldighet om att möjliggöra en anmälan via internet,
- 47 § om Naturvårdsverkets information till utländska distanshandlare.

**Föreslagna bestämmelser som ska tillämpas från den 1 januari 2024***Miljöbalken*

- Straffbestämmelserna i 29 kap.

*Förordningen om producentansvar för textil*

- 5 § andra stycket om kommunens ansvar för textilavfallet,
- 15 § om förmedlarens skyldigheter,
- 16 § om krav på tillstånd för insamlingssystem för textil,
- 48–52 §§ (med undantag för 51 § 4 och 5) om informationsansvar,
- 54 § 1 om insamlingssystemets skyldighet att informera Naturvårdsverket om vilka producenter som anslutit sig till systemet.

*Avfallsförordningen*

- 3 kap. 5 a § om utsortering av textilavfall,
- 7 kap. 1, 2 och 4 §§ om undantag från rapporteringskrav.

**Föreslagna bestämmelser som ska tillämpas från den 1 januari 2025***Förordningen om producentansvar för textil*

- 51 § 4 och 5 om viss information till hushållen.

**Föreslagna bestämmelser som ska tillämpas för första gången avseende uppgifter som avser kalenderåret 2024***Förordningen om producentansvar för textil*

- 54 § 2 och 3 samt 55–59 §§ om rapporteringsskyldigheter för insamlingssystem.

## 10.18 Anmälan till EU-kommissionen

**Utredningens bedömning:** Förordningen om producentansvar för textil bör anmälas till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet och direktivet om tekniska föreskrifter.

### *Skälen för utredningens bedömning*

Enligt artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) ska medlemsstaterna anmäla nationella krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater. Försäljning av textil utgör en tjänst och utredningens förslag om att alla som avser att sälja textil på den svenska marknaden ska anmäla detta till Naturvårdsverket (se avsnitt 10.6) är tillämpligt även på aktörer som utan att etablera sig i Sverige sätter textil på den svenska marknaden. Enligt utredningens bedömning bör förslaget därför anmälas till EU-kommissionen i enlighet med artikel 39.5 i tjänstedirektivet.

Enligt det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (direktivet om tekniska föreskrifter) ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till EU-kommissionen. Utredningens förslag medför inte att det ställs några krav på produkters egenskaper men förslaget om förmedlars skyldigheter (se avsnitt 10.12.5) utgör enligt utredningens bedömning en föreskrift som har till syfte att särskilt reglera utövandet av informationssamhällets tjänster.<sup>79</sup> Enligt utredningens bedömning medför detta att förslaget även bör anmälas till EU-kommissionen enligt artikel 5.1 i direktivet om tekniska föreskrifter.

---

<sup>79</sup> Se definitioner i artikel 1 b och e direktivet om tekniska regler.

# 11 Kompletterande åtgärder som bör övervägas

## 11.1 Utredningen har identifierat ett behov av kompletterande åtgärder

Sverige har slagit fast att vi ska vara ett föredöme när det gäller att uppnå målen i Agenda 2030 och som ett led i detta har regeringen tagit fram en svensk strategi för cirkulär ekonomi där textil är utpekad som ett av flera områden som ska prioriteras i omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi (Regeringen 2020). Textilhanteringen påverkas och berörs av många mål inte minst i Agenda 2030, vilket blir tydligt i kapitel 3. Producentansvaret kommer att bidra till vissa av dessa mål. För att i större grad öka möjligheterna till målfyllelse och bidra till att begränsa textilindustrins miljö och hälsopåverkan ser utredningen behov av att införandet av ett producentansvar kompletteras med ytterligare åtgärder. Nedan följer utredningens förslag på sådana kompletterande åtgärder. Utredningen bedömer också att Sverige bör överväga att införa etappmål för en mer hållbar konsumtion generellt inte bara för textil. Detta då utredningen ser att det är viktigt att konsumenternas efterfrågan av mer hållbara produkter går hand i hand med att näringslivet ställer om och erbjuder mer hållbara produkter och tjänster.

## 11.2 Snabbutred ytterligare konsumentnära styrmedel

I regeringens strategi för en cirkulär ekonomi framhålls att visionen är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material. Omställningen till en cirkulär ekonomi har en stor potential att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. Genom företagande och

innovation, baserat på cirkulära materialflöden och affärsmodeller, kan utvecklingen av en resurseffektiv, giftfri, cirkulär och biobaserad ekonomi stärkas i hela landet. En punkt i januariöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Liberalerna och Centerpartiet är att en omfattande skattereform samt grön skatteväxling ska genomföras.

Frågan om att få ner utsläppen från textil och modekonsumtion brådskar dock om Sverige ska nå aviserade ambitioner om cirkulär ekonomi med stärkt konkurrenskraft och ökad miljönytta. En rekommendation är därför att omgående tillsätta en statlig utredning som ser över möjligheten till konkreta åtgärder som ytterligare främjar hållbar produktion och konsumtion av textil och mode, med fokus på konsumentval och att behålla produkterna i omlopp så länge som möjligt. I utredningens direktiv bör ingå att förhålla sig till det kommande producentansvaret för textil och utifrån Sveriges ambitioner vad gäller cirkulär ekonomi ge konkreta förslag, avseende exempelvis

- sänkt moms på all secondhand,
- kvotplikt för secondhand, remake och återvunnen fiber,
- styrmedel som främjar remake,
- incitament för reparerbarhet,
- krav på pantsystem för viss textil.

Dessutom är garantiåtaganden av vikt och bör ses över om ett system ska formas där produkter som håller länge premieras. Här kan påpekas att information och informationsinsatser är värdefullt, men som styrmedel för att ändra konsumentbeteende är information otillräckligt. På en konkurrensutsatt marknad är det av stor vikt med styrmedel som understödjer att konsumenter och producenter närmar sig varandra i hållbarhetsarbetet. Det finns annars en stor risk att de företag som går före förlorar i konkurrenskraft på kort sikt i en redan ekonomiskt pressad bransch med stor import och export.

I dag uppskattas konsumtionen av secondhandkläder utgöra cirka 7 procent av den totala klädkonsumtionen i Sverige. Andelen behöver öka och en kommande utredning bör undersöka hur detta kan understödjas. I dag ger insamling och hantering av hela och rena plagg mycket större avkastning än trasig textil. Det är av stor vikt att producentansvarssystemet inte konkurrerar på ett negativt sätt med



insamling för återanvändning. Att stimulera dessa beteenden är avgörande för att ställa om till en hållbar konsumtion. En kompletterande utredning med fokus på en kombination av lämpliga incitament för en mer hållbar konsumtion, bör därför tydligt koppla producentansvaret för textil till vår konsumtion och de svenska miljömål som ska styra i riktning mot mer hållbar konsumtion.

### **11.3 Cirkulära textila flöden och väl fungerande producentansvar kräver anpassningar av EU:s regelverk**

Att verka för gemensamma EU-rättsliga regelverk som gör det möjligt för medlemsstaterna att arbeta med cirkulära textila flöden är väsentligt. Det gäller dels möjligheten att få juridiskt manöverutrymme för de enskilda medlemsstaternas arbete, men det handlar också om att harmonisera regelverk på EU-nivå för att underlätta ansvarstagande från producenternas sida utan att tappa i konkurrenskraft.

Under utredningens arbete har det framkommit ett antal utmaningar som kräver en lösning på EU-rättslig nivå. Det är därför utredningens rekommendation att Sverige verkar för följande förändringar av EU:s regelverk:

- EU:s textilstrategi ska i första hand styra mot förlängd livslängd för textil och i andra hand för fiberåtervinning.
- Ta fram en gemensam EU-standard för att mäta textilers miljöpåverkan som inkluderar aspekter som lång livslängd, återvinningsbarhet, återvunnen fiber och reparerbarhet.
- Inför gemensamma krav på märkning som gör det möjligt för konsumenten att jämföra olika textilers miljöpåverkan och ökar transparensen. Paralleller finns exempelvis till energimärkning av vitvaror som underlättar konsumentens val.
- Inför förbud mot kemikalier som inte är önskvärda i cirkulära textila flöden. I förlängningen bör icke önskvärda kemikalier förbjudas globalt.

- Inför en horisontell producentansvarsförordning som blir tillämplig såväl när EU inför sekundärrättsakter om producentansvar för vissa produktgrupper som när enskilda medlemsländer väljer att gå före. Förordningen bör innehålla regler om
  - administrativt samarbete,
  - krav på att utse producentrepresentant,
  - krav på att förmedlare ska säkerställa att säljarna som använder en digital marknadsplats har fullgjort sitt producentansvar i mottagarlandet.
- Anpassa avfallsdirektivet och inför en gemensam definition av textil och remake.
- Anpassa avfallsdirektivets avfallshierarki och inför en hierarki även för olika former av materialåtervinning som är anpassad efter olika avfallsfraktioners egenskaper. För textil bör exempelvis gälla att materialåtervinningen i första hand ska ske genom remake, i andra hand genom fiberåtervinning och därefter genom down-cycling.
- Uppmuntra kommissionen att i enlighet med artikel 8.5 tredje stycket i avfallsdirektivet anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet. Användandet av differentierade avgifter som styrmedel riskerar att få begränsad effekt om de produkttegenskaper som ger en sänkt avgift skiljer mellan olika länder.
- Inför krav på spårbarhet så att information om fiberinnehåll, kemikalieinnehåll och behandlingar som textilen genomgått följer med textilen i alla led av värdekedjan från produktion och användarled till avfallshantering. Sådan information underlättar en effektiv materialåtervinning och skapar förutsättningar för att säkerställa att nya remake-produkter såväl som nya fiber är giftfria och kan leva upp till gällande produktlagstiftning.

#### **11.4 Främjandeprojekt är viktiga spjutspetsar som bör fortsätta**

Det finns en mängd nationella, regionala och lokala initiativ i Sverige och internationellt för att ställa om till hållbar produktion och konsumtion inom textil och mode. Initiativen är av stor vikt för att visa

på goda exempel. Projekt som ger konkret effekt och som kombinerar affärsnytta med miljönytta är särskilt viktiga att stärka och vidareutveckla. Initiativ som endast arbetar teoretiskt kan i ett resursperspektiv behöva ge plats för de mer handlingsinriktade initiativen utifrån att såväl statliga som privata resurser i form av tid och medel är begränsade, samtidigt som åtgärder brådskar utifrån Sveriges högt ställda målsättningar. Agenda 2030 är endast 10 år framåt i tiden räknat från år 2020. Två nationella satsningar har under utredningens gång av ett flertal aktörer lyfts fram som särskilt väsentliga: regeringsuppdraget Textilsmart med Naturvårdsverket som en drivande aktör samt Regeringsuppdraget ”Textil and Fashion 2030” organisatoriskt förlagd till Högskolan i Borås.

### **11.5 Sorteringsyrket – ett kvalificerat yrke som kräver hög branschöverskridande kompetens**

Under utredningen har det framkommit att sorteringsyrket är av stor vikt för de aktörer som i dag arbetar med sortering. Här finns behov av bland annat kvalificerat kunnande om mode, trender och material. Arbetet är i dag ofta manuellt och har låg status jämfört med de höga ambitioner som Sverige som land har inom hållbar textil hantering. I takt med att målen i producentansvaret ska nås ser utredningen ett behov av att skala upp och automatisera sorteringen i Sverige och att därmed minska den manuella hanteringen när så är möjligt. Samtidigt finns det moment i sorteringsledet som kräver professionell och flexibel bedömning av utbildad personal – en profession som behöver säkerställas. Här kan staten behöva se över vilka utbildningar som finns.

### **11.6 Industriell infrastruktur för sortering, återbruk och fiberåtervinning i Sverige?**

Många aktörer har under utredningens gång uttryckt en önskan om att textilt avfall stannar i Sverige för sortering, återanvändning och fiberåtervinning. Det finns exempel på andra branscher exempelvis fordonsindustri, där offentliga och privata aktörer samverkat för att få infrastruktur på plats för att den svenska industrin ska stärka sin

konkurrenskraft. Asta Zero<sup>1</sup> är ett exempel som vi kan lära av när Sverige vill vara ledande inom hållbart textil och mode. Vad gäller infrastruktur kan staten behöva se över vilka infrastruktursatsningar som krävs för att få fram industriell infrastruktur som kan hantera en ökad mängd insamlat textilavfall. Paralleller kan dras till andra branscher där samverkan skett mellan näringsliv och offentlig sektor för att bygga industriell infrastruktur som sätter Sverige i framkant.

Fiberåtervinning är ett viktigt andrahandsalternativ i den cirkulära ekonomin. I utredningens direktiv har tydligt angetts av förslagen ska bygga på insamling för i första hand återbruk och i andra hand för remake och fiberåtervinning. Men när textil i bästa fall har cirkulerat ett antal gånger på marknaden och förbränning inte längre är tillåten eller önskvärd, tar fiberåtervinningen vid. Initiativ finns redan på marknaden och för storskalig effekt behöver dessa skalas upp. För att fiberåtervinning inte på ett negativt sätt ska konkurrera med åtgärder som förlängd livslängd exempelvis återbruk av textil krävs samverkan, åtgärder i designskede, produktionsled och materialval med flera åtgärder som på ett effektivt sätt förenar arbete för återbruk med fiberåtervinning. Det är av stor vikt att fiberåtervinning inte blir förstaalternativ för textil på marknaden eftersom miljönyttan är betydligt större av att förlänga livslängden på textilt material. Om återvunnen fiber ersätter jungfrulig fiber ökar miljönyttan.

## 11.7 Sveriges roll

Mycket händer nu på textilområdet, både i Sverige och internationellt. Under utredningen har aktörer från näringslivet betonat det hårda arbete som görs i företagens egen omställning till mer hållbara textiler och cirkulära affärsmodeller, samtidigt som de försöker bidra i arbetet med det svenska producentansvaret, EU:s textilstrategi och arbetet med att ta fram en internationell standard på området. Företag som är verksamma på många marknader föredrar samverkan och harmonisering framför olika nationella lösningar. Green Deal är en fantastisk möjlighet för Europa att, genom smart lagstiftning, ställa om till en mycket mer hållbar ekonomi. I Sverige finns hög kompetens inom textil och mode och kännedom om vad som krävs för en omställning. Genom regeringsuppdrag till handlingsinriktade aktörer

---

<sup>1</sup> [www.astazero.com/](http://www.astazero.com/) Hämtad 2020-11-22.

som skapar skillnad i kombination med en välvilja till förändring, bland företag och andra intressenter, ligger Sverige i framkant. Här finns hög förmåga till nationellt och internationellt samarbete och goda möjligheter att ta på sig en ledande roll i arbetet med att finna gemensamma lösningar som värnar såväl miljön som handeln över gränserna. Sverige har därmed stora möjligheter att vara ledande i omställningen till en mer cirkulär ekonomi inom textil- och modebranschen.



## 12 Konsekvensanalys

Utredningen har satt upp högt ställda mål för insamlingen av textilavfall men utredningen har inte i detalj reglerat vilka åtgärder producenternas insamlingssystem ska vidta för att nå dessa mål. Målen införs dessutom i tre steg och det sista steget ska nås först 2036. En effekt av denna målstyrda regleringsteknik är att det inte på förhand är känt vilken lösning insamlingssystemet väljer. Det är också svårt att bedöma hur dagens diskussioner och initiativ kring den cirkulära ekonomin på lång sikt kan komma att påverka hushållens benägenhet och vilja att ändra beteende och ställa om och ta ett ökat ansvar för att spara på jordens resurser.

Det är därför inte möjligt att i dag avgöra vad som kommer att krävas för att minska den mängd textilavfall varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentralerna med 90 procent fram till 2036. Som framgår i avsnitt 12.6.1 har utredningen därför valt att anta att insamlingen även i ett framtida producentansvar kommer att ske via insamlingsbehållare. Om producenternas insamlingssystem finner det lämpligt kan ytterligare insamlingsmetoder utvecklas, exempelvis samverkan med fastighetsnära insamlingssystem i tätort. Utredningen gör bedömningen att producentansvar för textil bör utgöra en del av omställningen till en cirkulär ekonomi för textil. Det är i dagsläget svårt att överblicka den mångfald av lösningar som det nya producentansvaret kan leda till. I kapitel 11 lyfts förslag om att utreda lämpliga styrmedel för att förändra efterfrågan och utbud för att underlätta måluppfyllelse, exempelvis pant på textil och kvotplikt på second-hand, remake och återvunnen fiber.

Som utredningen redan konstaterat i avsnitt 10.9 har det inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning ta fram egna beräkningar av miljönyttan och göra en samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys. För denna del av konsekvensanalysen har utredningen

därför lutat sig mot de beräkningar Enveco tog fram på uppdrag av Naturvårdsverket (Enveco 2016) i samband med ett regeringsuppdrag att utreda och föreslå åtgärder för en mer hållbar hantering av textilier och textilavfall (Naturvårdsverket 2016).

## 12.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (se bilaga 1) har varit att föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning.

Enligt kommittédirektivet har införandet av ett producentansvar för textil två syften.

1. Att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.
2. Att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Vid utformandet av förslaget har utredningen även tagit hänsyn till de minimikrav på utformning av producentansvar som följer av avfallsdirektivet (se bilaga 2) samt direktivets krav på att samtliga medlemsstater senast 2025 ska samla in textil separat.

## 12.2 Alternativa lösningar

Med de begränsningar som följer av utredningens uppdrag har det inte varit relevant att överväga att bevara dagens ordning för hantering av textilavfallet. Det har inte heller funnits anledning att överväga om en ökad insamling av textil kan uppnås genom andra åtgärder än genom ett producentansvar.

När det gäller hur producentansvaret ska utformas har utredningen dock övervägt olika alternativ. I de följande redogörs för de centrala vägval utredningen gjort.



### 12.2.1 Ekonomiskt och organisatoriskt ansvar

Vid införandet av ett producentansvar läggs alltid det ekonomiska ansvaret för att ta hand om avfallet på producenterna i enlighet med principen om att förorenaren betalar. När det gäller ansvaret för att organisera omhändertagandet av avfallet finns det två alternativ. Antingen läggs även detta ansvar på producenterna eller så läggs det ansvaret på en annan part som sedan får ersättning av producenterna för de kostnader som uppstår i samband med insamling och återvinning av avfallet.

I likhet med vad som gäller för de existerande producentansvaren har utredningen valt att lägga såväl de ekonomiska som det organisatoriska ansvaret på producenterna. Det främsta skälet för detta är att när producenterna ges hela ansvaret följer automatiskt att det skapas ett starkt incitament för producenterna att, utifrån de krav som ställs, utforma en textilinsamling och en hantering av det insamlade textilmaterialet som är så resurs- och kostnadseffektivt som möjligt. Delas ansvaret kvarstår visserligen producenternas önskan att minimera kostnaderna men möjligheten att styra hur insamling och hantering organiseras begränsas betydligt.

### 12.2.2 Vilken textil ska omfattas

I avfallsdirektivet anges endast att medlemsstaterna ska införa separat insamling av textil senast 2025. Direktivet kräver sålunda inte att medlemsstaterna ska införa producentansvar för textil. Det krävs inte heller att de länder som väljer att införa ett producentansvar för textil måste ålägga producenterna att ta hand om all textil. Det är med andra ord möjligt att komplettera införandet av ett begränsat producentansvar för textil med en separat insamling av den textil som inte omfattas av producentansvaret och ändå uppfylla direktivets krav.

Möjliga alternativ för avgränsningen av producentansvaret är att låta det omfatta endast hushållens textilavfall eller endast kläder. Utredningen anser dock att det vore ineffektivt att införa en separat insamling av viss textil inom ramen för ett producentansvar och samtidigt införa ett parallellt system för separat insamling av övrig textil för att uppfylla avfallsdirektivets krav. Målsättning har därför

varit att all typ av textil som omfattas av avfallsdirektivets krav på separat insamling också ska omfattas av producentansvaret.

### 12.2.3 Målstyrning i stället för detaljreglering

Vid införandet av ett producentansvar är det möjligt att ställa detaljerade krav på hur insamlingen ska organiseras. Till exempel att insamlingen ska ske fastighetsnära eller att alla som säljer textil också ska vara skyldiga att ta emot avfall.

Utredningen har valt att ställa få detaljkrav och att så långt som möjligt överlåta till producenternas insamlingssystem att organisera insamlingen på de sätt de finner mest lämpligt då utredningen bedömer att detta förhållningssätt leder till den mest kostnadseffektiva lösningen. I stället för att i detalj reglera hur insamlingen ska organiseras har utredningen valt att ställa krav på vad som ska uppnås. Uppnåendet av högt ställda mål för hur mycket andelen textilavfall i restavfallet ska minska kopplas till insamlingssystemets tillstånd. På så sätt säkerställs att den som driver insamlingssystemet vidtar de åtgärder som krävs för att nå dessa mål. Det är dock den som driver insamlingssystemet som avgör om det till exempel är fler insamlingsplatser, fastighetsnära insamling eller mer information som krävs för att nå målen.

### 12.2.4 Begränsningar av vem som får samla in textilavfall

Trots att det i dag inte finns något producentansvar eller krav på att separera textilavfall från övrigt avfall samlas cirka 38 000 ton per år in av ideella aktörer (se avsnitt 6.4). Insamlingen sker i första hand via behållare på återvinningscentraler och återvinningsstationer och över disk. Insamling sker även i mindre skala av andra kommersiella secondhandaktörer och genom att återförsäljare tar emot uttjänta textilier i sina affärslokaler. Många hushåll är sålunda redan vana vid att separera textil och textilavfall från det övriga hushållsavfallet. Till skillnad mot de produkter som omfattas av dagens producentansvar finns det för textil även en väl etablerad önskan att lämna avlagda textilier till välgörande ändamål.

Det följer av utredningsdirektivet att utredningens förslag ska utformas för att värna den verksamhet för återanvändning av textilier

som secondhandhandeln och särskilt den som bedrivs av ideella organisationer står för i dag. En central utgångspunkt för utredningen har också varit att det faktum att textil i viss mån redan i dag separeras från hushållens restavfall är en fördel som ska tas tillvara när producentansvaret utformas. I stället för att ersätta redan etablerade insamlingsvägar med ett helt nytt insamlingssystem har förslaget därför utformats så att dessa vägar så långt som möjligt bevaras och kan integreras i producentansvaret.

En konsekvens av detta angreppssätt är att det kommunala avfallsmonopolet, som gäller i dag, inte ersätts med ett nytt monopol för producenternas rikstäckande insamlingssystem. Vid sidan av producenternas insamling blir det tillåtet för ytterligare fem typer av aktörer att samla in textilavfall. Detta innebär bland annat att ideella aktörer kan fortsätta samarbeta med de kommuner som upplåter plats för deras insamlingskärl samt att butikernas insamlingsinitiativ kan fortsätta att utvecklas. Det innebär även att de delar av dagens insamling som skett i strid med det nuvarande regelverket blir laglig.

### **12.3 Behandling av textil och textilavfall i enlighet med avfallshierarkin**

Enligt kommittédirektivet ska utredaren särskilt beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att behandla textil och textilavfall i enlighet med avfallshierarkin.

Utredningen bedömer att förslaget på längre sikt kommer att medföra att betydande delar av det svenska textilavfallet kan behandlas högre upp i avfallshierarkin än vad som för närvarande är fallet. I dag blandas stora delar av textilavfallet med övrigt avfall och skickas till förbränning med energiåtervinning. Kravet på utsortering av textilavfall i kombination med högt ställda mål för insamlingen och den vidare behandlingen av det insamlade materialet innebär inte bara att det blir möjligt att behandla avfallet högre upp i hierarkin. Det innebär även att de skyldigheter som följer av avfallshierarkin tydliggörs samt att det via rapporteringskraven skapas transparens kring vad som faktiskt händer med textilavfallet.

Som framgår ovan har utredningen även strävat efter att bevara existerande initiativ för insamling av textil. De aktörer som endast samlar in textil, och inte textilavfall, har en central roll i arbetet med

att förebygga att avfall uppstår. Dessa aktörer berörs överhuvudtaget inte av förslaget och de kan därför fortsätta att utveckla sin verksamhet. Utredningen föreslår även att såväl hushåll som verksamheter ska erhålla information om textilens miljöpåverkan och vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd och förebygga att avfall uppstår.

## 12.4 Riskbedömning

Under arbetet med utredningen och i kontakter med branschföreträdare och experter har olika typer av konsekvenser som riskerar att uppstå när ett producentansvar införs diskuterats. Nedan följer en kort redogörelse för dessa diskussioner och vilka åtgärder utredningen vidtagit för att motverka att de uppstår.

### 12.4.1 Överskott av textilavfall

En återkommande diskussion har rört risken för att det kommer att uppstå berg av insamlat textilavfall för vilket det saknas avsättningsmöjligheter. Sverige utgör visserligen en jämförelsevis liten marknad men parallellt med att ett producentansvar införs i Sverige ska samtliga EU-länder senast 2025 börja samla in textil separat. Tillgången på insamlat textilavfall kommer att därmed att öka betydligt. I dag är det även främst ekonomiska skäl som avgör om konsumenter väljer secondhand framför nyproducerade textilier. I takt med att antalet medelinkomsttagare i världen ökar finns det därmed en risk att efterfrågan på textilavfall som förberetts för återanvändning kommer att minska. I kombination med EU:s förbrännings- och deponiförbud för avfall som samlats in separat riskerar därmed insamlings-systemens efterfrågan på olika typer av materialåtervinning att, åtminstone initialt, vida överstiga den tillgängliga kapaciteten.

För att ny teknik för fiberåtervinning ska utvecklas och kapaciteten utökas krävs det också att det finns tillverkare som efterfrågar den återvunna fibern. Införandet av ett producentansvar innebär inte med automatik att denna efterfrågan kommer att öka och det kan komma att krävas kompletterande åtgärder för att öka andelen återvunnen fiber som används vid tillverkning av nya textilier

Utredningen kan dock konstatera att det pågår mycket forskning och att många aktörer driver på för att utvecklingen ska gå framåt (se avsnitt 4.8.5). Nyligen offentliggjorde Renewcell sina planer på att etablera en återvinningsanläggning i Sundsvall som när den är fullt utbyggd kan ta om hand om en mängd textil som motsvarar hälften av den mängd som varje år sätts på marknaden i Sverige.<sup>1</sup> Utredningens bedömning är att införandet av separat insamling av textilavfall i hela EU kommer att accelerera utvecklingen.

### 12.4.2 Minskad återanvändning

Utgångspunkten har varit att utforma producentansvaret så att existerande insamling av textil för återanvändning kan bevaras. Det går dock inte att komma ifrån att producentansvaret medför att såväl de ideella som kommersiella aktörer som i dag tar emot textil och textilavfall kommer att konkurrera med producenternas insamlings-system. Blir det betydligt lättare att lämna sin textil till producenternas insamlingsystem kan de hushåll som i dag väljer att skänka sina kläder till välgörande ändamål, eller att lämna kläder till kommersiella secondhandaktörer, av bekvämlighetsskäl välja att lämna textilen till producenternas system.

Utredningen bedömer emellertid att denna risk är liten. Dels eftersom många som lämnar sin textil till ideella aktörer gör det inte bara för att bidra till de cirkulära flödena utan för att de vill bidra till de sociala ändamål som de ideella aktörerna verkar för. På motsvarande sätt finns det andra skäl än rent miljömässiga när man vänder sig till en kommersiell secondhandaktör eftersom det i dessa fall vanligtvis rör sig om kommissionsförsäljning där den som lämnar textilen erhåller en del av försäljningsvärdet.

En annan icke önskvärd effekt som kan uppstå när det blir lättare att lämna sin textil till återvinning är att konsumenter upplever att de, eftersom tar sitt ansvar för miljön genom att lämna in sin textil för återanvändning, kan rättfärdiga en ökad konsumtion av nya textilier. Det finns också butiker som erbjuder olika rabatter till den som lämnar in textilavfall.

---

<sup>1</sup> [www.renewcell.com/en/renewcell-and-sca-sign-lease-agreement-for-large-scale-textile-recycling-in-sundsvall/](http://www.renewcell.com/en/renewcell-and-sca-sign-lease-agreement-for-large-scale-textile-recycling-in-sundsvall/) Hämtad 2020-11-12.

Ett producentansvar innebär varken en begränsning av konsumenternas rätt att konsumera eller en begränsning av näringsidkares rätt att maximera sin försäljning och vinst. Som framgår nedan bedömer utredningen även att producentansvaret endast medför i stort sett försumbara prishöjningar i konsumentledet. Utredningen har dock föreslagit att både kommuner och producenternas insamlingsystem ska informera hushållen om textilens miljöpåverkan och vikten av att förlänga textilens aktiva livslängd. Utredningens förhoppning är att dessa informationsåtgärder kommer att höja hushållens kunskapsnivå om textilens miljöpåverkan och att effekter på miljön i ökad omfattning kommer att utgöra en aspekt som vägs in vid konsumtionsbeslut.

### 12.4.3 Utländska friåkare

Att det finns en risk att utländska producenter inte tar sitt producentansvar har uppmärksammats inte bara i relation till de existerande svenska producentansvaren utan även inom bland annat EU och OECD. Detta problem existerar även avseende producentansvaret för textil.

Utredningen har så långt som möjligt försökt minimera detta problem. Utredningen har med ett undantag placerat producentansvaret på aktörer som är etablerade i Sverige. De enda fall då en utländsk aktör har producentansvar är när försäljningen till Sverige sker på distans direkt till en svensk slutanvändare. För att göra det lättare för dessa utländska producenter att fullgöra sina skyldigheter kan de utse en svensk producentrepresentant som agerar på deras vägnar gentemot insamlingssystemet och Naturvårdsverket. Naturvårdsverket kommer även att ta fram information särskilt riktad till dessa utländska producenter.

Trots dessa åtgärder kommer en del av dessa utländska producenter att sälja textil till svenska slutanvändare utan att ta sitt ansvar. Det innebär att de producenter som tar sitt ansvar kommer att få dra ett tyngre lass.

Den textil som säljs på distans från andra länder till svenska slutanvändare utgör enligt våra beräkningar endast 0,3 procent av den totala mängden konsumerad textil i Sverige.

## 12.5 Konsekvenser för företag som sätter textil på marknaden eller förmedlar textil

### 12.5.1 Svenska företag som säljer, tillverkar eller hyr ut textil

För företag som är etablerade i Sverige är det avgörande kriteriet för att fastställa vem som har producentansvaret för en viss textil vem som gör textilen tillgänglig för någon annan för första gången i Sverige och det finns aldrig mer än en producent för en enskild textil (se avsnitt 10.4). Detta innebär att såväl tillverkare, importörer, grossister, detaljister som uthyrare kan ha ett producentansvar. Följande exempel illustrerar vem som kommer att ha producentansvar.

- En svensk detaljist som importerar kläder som sedan säljs i de egna butikerna.
- En svensk tillverkare som säljer textil till en svensk distributör, återförsäljare eller uthyrare.
- En svensk uthyrare som hyr ut textil som denne köpt in från ett annat land.
- En svensk importör som säljer textil till en svensk distributör, återförsäljare eller uthyrare.

För en svensk säljare eller uthyrare som har producentansvar får utredningens förslag följande konsekvenser.

Innan textilen sätts på marknaden ska en anmälan skickas till Naturvårdsverket. En anmälan kan göras via ett formulär på internet (se avsnitt 10.6). Varje företag som gjort en sådan anmälan ska därefter betala en tillsynsavgift om 500 kronor per år. Avgiften kommer att debiteras tills företaget meddelar att det inte längre har producentansvar.

Innan textilen sätts på marknaden ska säljaren eller uthyraren ingå ett avtal med ett tillståndsgivet insamlingssystem. Enligt avtalet ska insamlingssystemet åta sig att ansvara för att ta hand om textilen när den blivit avfall. För detta kommer insamlingssystemet att ta ut en avgift. Det är insamlingssystemet som kommer att fastställa denna avgift och hur den ska beräknas. Utredningens förslag innebär dock att avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten satt på marknaden i Sverige. Om möjligt ska avgiften

dessutom anpassas utifrån egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet (se avsnitt 10.7.5).

För att beräkna avgiften till insamlingssystemet kommer det därför att krävas att säljare och uthyrare kan redogöra för hur mycket producentansvarstextil de satt på marknaden. Det kan komma att medföra att de behöver anpassa sina redovisningssystem så att det går att skilja mellan produkter som utgör textil enligt förordningens definition och övriga produkter de säljer eller hyr ut. Beroende på hur distributionskedjan ser ut kan det även bli nödvändigt att för den textil de säljer eller hyr ut skilja mellan textil som de själva har producentansvar för och textil som någon i ett tidigare distributionsled har producentansvar för.

I tabell 12.1 nedan sammanfattas de beräknade kostnaderna för svenska företag som säljer eller hyr ut textil.

**Tabell 12.1 Beräknad kostnad för svenska företag som säljer eller hyr ut textil**

Konsekvens	Kostnad
Anmälan till Naturvårdsverket (administrativ kostnad)	1 300 000 kr (engångskostnad)
Tillsynsavgift till Naturvårdsverket	3 700 000 kr/år
Avgift till tillståndsgivet insamlingssystem	295 000 000 kr/år
Rapportering till insamlingssystemet (administrativ kostnad)	21 500 000 kr/år

### *Antal företag, storlek och branscher*

Företagen som berörs verkar inom textilbranschen genom att sälja, hyra ut eller förse andra med textil. Företagen har identifierats genom SNI-koder.<sup>2</sup> Utredningen uppskattar att cirka 7 400 svenska företag omfattas av producentansvaret. Företagen som omfattas finns i huvudsak inom branscherna tillverkning (kläder, mattor, trikåväv, bordsdukar, arbetskläder, underkläder, strumpor, handväskor), grossister/partihandel (kläder, accessoarer, heminredningsvaror), butikshandel (kläder för barn, dam och herr, accessoarer, heminredningsvaror), marknads- och torghandel, postorder-, distans-, och internethandel, textiluthyrning samt industri- och institutionstvätt. Den sistnämnda kategorin innefattar företag inom tvätterinäringen

<sup>2</sup> SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning. Mer information finns på [www.sni2007.scb.se/](http://www.sni2007.scb.se/).



som sätter textil på marknaden. Denna grupp utgörs av företag som tillhandahåller sänglinnen, handdukar etc. till offentliga verksamheter såsom sjukhus och andra vårdinrättningar.

SNI-koderna korresponderar inte fullt ut med de KN-nummer som används för att avgränsa producentansvarets tillämpningsområde. Samtliga SNI-koder som omfattar minst en typ av textil eller verksamhet som täcks av förordningens KN-nummer har dock tagits med. Detta innebär således en överskattning av antalet företag som faktiskt berörs.

En övervägande majoritet av företagen har mellan 1 och 9 anställda. Fördelningen mellan företagens storlek redovisas i tabell 12.2. En komplett lista över inkluderade SNI och antal för respektive storlekskategori finns i bilaga 3.

**Tabell 12.2** Antal svenska företag som berörs av producentansvaret uppdelat efter antal anställda\*

Antal anställda	1–9	10–49	50–249	250–499	500 eller fler	Totalt
Antal företag	6 565	689	119	15	20	7 408
Andel	88,6 %	9,3 %	1,6 %	0,2 %	0,3 %	100 %

\* En lista över vilka branscher som företagen tillhör för respektive storlekskategori finns i bilaga 3. Definitionen av små och medelstora företag utgår från Kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Utredningen har antagit att alla tillverkare, säljare och uthyrare av textilier är producenter. Men som utredningen nämnt tidigare gäller producentansvaret endast för *en* aktör i värdekedjan, det vill säga, om en tillverkare eller distributör har producentansvar så har inte återförsäljaren producentansvar. Då totalsiffran över antalet berörda företag inkluderar tillverkare, säljare och uthyrare som en aggregerad summa innebär även detta en överskattning av antalet berörda företag.

Det är emellertid inte möjligt för utomstående att på förhand avgöra om en viss återförsäljare har producentansvar eller om det är tillverkaren, importören, eller distributören av varorna som säljs som ansvarar för uppfyllandet av producentansvaret. Anledningen är att de inbördes förhållandena mellan producent och återförsäljare kan skilja sig åt mellan olika varor och en återförsäljare kan vara både producent (i egenskap av t.ex. importör av egna märkesvaror) och säljare av textil för vilken en annan aktör i distributionskedjan är producent. Att avgöra vem som har producentansvaret för en viss

vara är dock ingenting som bedöms bli problematiskt för branschen som sådan utan endast ur utredningssynpunkt då affärsförhållandena mellan företag inte är möjliga att klargöra sett utifrån.

#### *Kostnad för anmälan till Naturvårdsverket*

Alla företag som klassificeras som producenter kommer att behöva anmäla sig till Naturvårdsverket. Anmälan sker genom ett internetbaserat formulär och beräknas ta 30 minuter per anmälan och företag. Den administrativa kostnaden för företagen uppgår med en timpenning om 363 kronor per timme<sup>3</sup> till cirka 1,3 miljoner kronor ( $7\,408 \times 363 \times 0,5 = 1\,344\,552$ ) och är av engångskaraktär.

#### *Tillsynsavgift*

Naturvårdsverket kommer att ta ut en tillsynsavgift från alla anmälda producenter om 500 kronor per år. Kostnaderna för tillsynsavgiften blir cirka 3,7 miljoner kronor per år ( $7\,408 \times 500 = 3\,704\,000$ ).

#### *Avgift till insamlingsystemet*

Avgiften som producenterna ska betala till insamlingsystemet baseras på att den ska täcka de kostnader som uppstår för insamlingsystemet till följd av producentansvaret.

Som framgår nedan har utredningen bedömt att den totala kostnaden för insamlingsystemet uppgår till cirka 296 miljoner kronor per år. De svenska producenternas andel av denna summa beräknas utifrån deras andel av den totala mängden textil som sätts på den svenska marknaden. I Naturvårdsverkets statistik<sup>4</sup> uppges nettoflödet (import minus export) konsumerad textil till 13,7 kilo/invånare för 2019. Denna siffra inkluderar svenska och utländska aktörer (från utanför EU) men inte EU-baserade aktörer (se kapitel 5). De EU-baserade företagen beräknas bidra med cirka 140 ton per år. Statistiken över konsumerad textil tar inte heller hänsyn till svensk produktion av textil som uppgår till cirka 4 700 ton per år (se avsnitt 5.2).

<sup>3</sup> Timkostnaden är genomsnittlig bruttolönekostnad hämtad från (Trafikverket 2017) men uppräknad från 2017 års penningvärde med KPI och real BNP ökningar.

<sup>4</sup> [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/).

Då uppgifter om hur stor andel av denna textil som stannar inom Sverige saknas så antas hälften, dvs. 2 350 ton finnas kvar på den svenska marknaden och därmed adderas till totalmängden. Den totala mängden textil som sätts på den svenska marknaden per år blir då cirka 143 600 ton ( $13,7 \text{ kilo} \times 10,3 \text{ miljoner} + 2\,350 \text{ ton} + 140 \text{ ton}$ ).

I avsnitt 12.5.2 har mängden textil som sätts på den svenska marknaden av utländska företag som omfattas av producentansvaret uppskattats. De utländska aktörerna står för cirka 0,3 procent av den totala mängden textil som sätts på marknaden vilket innebär att de svenska aktörernas andel är 99,7 procent. De svenska producenternas kostnader för insamlingssystemet blir därmed cirka 295 miljoner kronor per år ( $296\,000\,000 \times 0,997 = 295\,112\,000$ ).

#### *Kostnad för rapportering till insamlingssystemet*

Företagen kommer att avgiftsbeläggas i proportionalitet till den mängd textil som företaget satt på marknaden. För att kostnaden ska fördelas mellan producenterna behöver därför mängdinformation rapporteras till insamlingssystemet. Detta kommer sannolikt att medföra två typer av kostnader för företagen. Den första kostnaden berör affärssystemen som kan behöva anpassas för att automatiskt registrera och rapportera de uppgifter som behöver vidarebefordras till insamlingssystemet. Denna kostnad beror helt på vilket system och vilka uppgifter som redan finns. Då de allra flesta företagen antas ha någon typ av system för att hålla ordning på lager, försäljning etc. så bedöms i genomsnitt endast mindre insatser behövas och ingen kostnadsuppskattning görs. Den andra typen av kostnad är administrativ och berör själva rapporteringen till insamlingssystemet. Denna kostnad beror till stor del på hur automatiserat och utvecklat affärssystemet är och hur mycket tid som måste läggas på manuell hantering. Då majoriteten företag som berörs är småföretag så antas en arbetsinsats om 8 timmar per företag och timpenningen 363 kronor/timme. Detta innebär en total kostnad om cirka 21,5 miljoner kronor per år ( $8 \times 363 \times 7\,408 = 21\,512\,832$ ).

### 12.5.2 Utländska företag som säljer textil på distans till svenska slutanvändare

Utredningen har strävat efter att så långt som möjligt lägga producentansvaret på aktörer som är etablerade i Sverige (se avsnitt 10.4). För de utländska företag som säljer direkt till svenska slutanvändare är det emellertid inte möjligt att lägga ansvaret på en svensk aktör.

Följande exempel illustrerar när den utländska säljaren kommer att ha producentansvar.

- När en svensk konsument köper textil från en digital marknadsplats i exempelvis Tyskland eller Kina.
- När en svensk konsument köper textil direkt från den amerikanska tillverkarens webbshop.
- När en fabrik beställer arbetskläder till sina egna medarbetare från en grossist i Danmark.

Utredningens konsekvenser för utländska säljare som har producentansvar skiljer sig endast i ett avseende från de konsekvenser som uppstår för svenska säljare och uthyrare. En anmälan till Naturvårdsverket kan göras på engelska via internet och tillsynsavgiften är densamma. I enlighet med de krav som ställs på insamlingssystemet ska tillträde till systemet ske på icke-diskriminerande villkor (se avsnitt 10.7.5). Det är dock ofrånkomligt att det krävs en större arbetsinsats för en utländsk aktör som ska betala avgifter till en svensk myndighet och rapportera in försäljningsstatistik till ett svenskt insamlingssystem än vad det krävs för en aktör etablerad i Sverige.

För att underlätta för dessa utländska aktörer att fullgöra sina skyldigheter kan de utse en producentrepresentant i Sverige (se avsnitt 10.12.4). För de aktörer som väljer denna lösning tillkommer en kostnad. Naturvårdsverket kommer även att ta fram information speciellt riktad till dessa utländska distanshandlare.

I tabell 12.3 sammanfattas den beräknade kostnaden för utländska företag.

**Tabell 12.3 Beräknad kostnad för utländska företag som säljer textil på distans till svenska slutanvändare**

Konsekvens	Kostnad för utländska producenter
Anmälan till Naturvårdsverket (administrativ kostnad)	110 000 kr (engångskostnad)
Tillsynsavgift till Naturvårdsverket	150 000 kr/år
Kostnader för producentrepresentanter	2 400 000 kr/år
Avgift till tillståndsgivet insamlingssystem	950 000 kr/år
Rapportering till insamlingssystemet (administrativ kostnad)	1 100 000 kr/år

### *Antal företag*

För att kunna beräkna vilka kostnader förslaget medför så måste antalet aktörer som säljer på distans till svenska slutanvändare uppskattas. Tulldata över alla försändelser beställda av privatpersoner<sup>5</sup> inkomna till Sverige under år 2019 med KN-nummer som börjar på 61 (kläder och tillbehör till kläder, av trikå) och 62 (kläder och tillbehör till kläder, av annan textilvara än trikå) omfattar knappt 93 000 försändelser. Vissa av dessa försändelser är skickade av privatpersoner och utredningen har inte haft möjlighet att i detalj försöka avgöra hur många som skickats från företag. En grov skattning är att 10 000 av dessa avsändare är företag som därmed inkluderas i producentansvaret. Antalet företag inom EU som sätter textil på den svenska marknaden bedöms vara färre men här finns inga siffror att basera en uppskattning på. Med utgångspunkt i resonemanget att textilhandeln inom EU (främst kläder) domineras av några få större aktörer så uppskattas antalet företag inom EU till 2 000 stycken. För vidare beräkningar används därför siffran 12 000 utländska företag.

Av de 12 000 utländska företag som bedöms omfattas av producentansvaret så antas en fjärdedel av företagen inom EU och en tiondel av företagen från tredje land, dvs. 1 500 företag, fullgöra sina skyldigheter som producenter. Orsaken till att dessa andelar sätts lågt är framför allt att många av dessa företag, trots informationsinsatser, inte kommer att vara medvetna om det svenska producentansvaret. Det är inte heller rimligt att utgå från att företag som endast levererar enstaka försändelser till Sverige kommer att anmäla sig som producenter. Den lägre andelen för producenter från tredje land

<sup>5</sup> Dessa data omfattar således inte distansförsäljning där slutanvändaren utgörs av ett företag.

motiveras dels av att det bedöms som svårare att nu ut med information till denna grupp samt att det inte finns några sanktionsåtgärder som kan vidtas gentemot dessa aktörer. För ett mer utförligt resonemang om problematiken kopplad till den utländska distanshandeln hänvisas till avsnitt 10.12.1.

#### *Kostnad för producentrepresentant*

Av de 1 500 utländska företag som antas anmäla sig som producenter antas en majoritet komma att använda sig av producentrepresentant. Enligt El-Kretsen använder 80 procent av de utländska företagen inom producentansvaret för elektronik producentrepresentant. Utredningen antar samma fördelning, vilket motsvarar att 1 200 utländska aktörer kommer att använda sig av en producentrepresentant. Enligt El-Kretsen varierar producentrepresentantkostnaden i Europa med mellan 1 000 och 2 000 kronor och i beräkningen har den övre summan i intervallet använts. Kostnaden för företag som använder producentrepresentant blir då 2,4 miljoner kronor per år ( $1\,200 \times 2\,000 = 2\,400\,000$ ). Producentrepresentanten förväntas genomföra anmälan till Naturvårdsverket samt bekosta tillsynsavgiften.

#### *Kostnad för anmälan till Naturvårdsverket*

De företag som inte använder sig av en producentrepresentant får själva anmäla sig till Naturvårdsverket. Anmälan antas ta en timme att genomföra. Samma timkostnad om 363 kronor per timme som för svenska företag används för beräkningen. Det medför en sammantagen kostnad på cirka 110 000 kronor ( $300 \times 363 \times 1 = 108\,900$ ).

#### *Tillsynsavgift*

Samma företag som själva gör anmälan får också betala den årliga tillsynsavgiften vilket innebär kostnader om 150 000 kronor per år ( $300 \times 500 = 150\,000$ ).

### *Avgift till insamlingsystemet*

Statistik från Tullverket över privatimporterade varor som går att hänföra till de KN-nummer som förslås omfattas av producentansvaret visar att endast en mindre andel av den totala mängden textil som sätts på den svenska marknaden kommer från länder utanför EU, cirka 318 ton år 2019. Denna siffra kan vara något större i verkligheten då vissa KN-nummer som omfattas av producentansvaret saknas i beräkningen men skillnaden bedöms vara marginell.<sup>6</sup> De 318 ton som förs in från utanför EU står för cirka 0,2 procent ( $318/143\,600 \times 100 = 0,22$ ) av den totala mängden konsumerad textil i Sverige.

Eftersom varor som skickas mellan länder inom EU inte omfattas av tull så finns inte heller någon statistik eller underlag över vilka mängder textil EU-baserade företag säljer direkt till svenska slutanvändare. I ett försök att uppskatta denna mängd så har data från PostNords rapporter e-barometern<sup>7</sup> använts. I rapporterna över e-handelns utveckling så finns siffror beträffande kundernas handelsmönster utifrån undersökningar där de ombetts svara på frågan ”*Från vilka länder har du handlat varor på internet från utlandet under den senaste månaden?*” Ett medelvärde av fördelningen mellan länder utifrån svaren på frågan har sammanställts för årsrapporterna åren 2016–2019. De länder för vilka data rapporteras alla år är Storbritannien (cirka 26 procent), Tyskland (cirka 25 procent), USA (cirka 14 procent) samt Kina (cirka 28 procent). USA och Kina utgör enligt undersökningen tillsammans 42 procent av e-handeln från utlandet i genomsnitt. Tyskland och Storbritannien utgör på samma sätt 51 procent i genomsnitt. Enligt tulldata uppgick mängden importerad textil från USA och Kina till cirka 117 ton år 2019. Tyskland och Storbritannien står enligt konsumenterna i genomsnitt för cirka 21 procent större andel av handeln ( $51/42 \times 100$ ) jämfört med USA och Kina. Mängden textil som importeras från Storbritannien och Tyskland uppskattas därför till cirka 142 ton per år ( $117 \times 1,21$ ). Dessa kvantiteter ingår inte sedan tidigare i statistiken över totalmängden textil som konsumeras i Sverige och adderas därför till

<sup>6</sup> Statistiken omfattar endast varor som beställts av privatpersoner och försändelser som skickas till företag som är slutanvändare ingår således inte. Inte heller försändelser som skickas som gåvor ingår i statistiken. Det är möjligt att skicka textil som gåva från ett land utanför EU. En gåva behöver inte tulldeklarerars om värdet på varan understiger 1 700 kronor, vilket innebär att gåvor inte är inkluderade.

<sup>7</sup> [www.postnord.se/vara-losningar/e-handel/e-handelsrapporter](http://www.postnord.se/vara-losningar/e-handel/e-handelsrapporter).

totalsumman. EU aktörernas andel av den totala textilkonsumtionen i Sverige utgör därmed cirka 0,1 procent ( $(142/(143\ 600+142)) \times 100 = 0,098$ ).

Uppskattningen ovan innehåller flera osäkerhetsfaktorer, bland annat så antas produktkategorierna som handlas från de olika länderna ha samma fördelning vilket troligen inte är fallet i verkligheten. I brist på annan data så får också handeln med Storbritannien och Tyskland representera all textilimport från EU. I verkligheten är siffran sålunda högre. Ytterligare en felkälla kan vara underrapportering av utlandsköp hos kunderna som ingår i undersökningarna då flera utländska aktörer har lokalanpassat sina hemsidor i en utsträckning som gör att kunderna inte nödvändigtvis upplever att de handlar från utlandet. Trots att mängden textil från EU-baserade aktörer troligen underskattas så är de största aktörerna enligt e-barometern Tysklandsbaserade Zalando samt Brittiska Asos och Amazon vilka alltså ingår i beräkningen. Med tanke på hur liten andel av marknaden de utländska aktörerna tycks utgöra så får förändringar i den uppskattade siffran väldigt litet genomslag på de totala kostnaderna för insamlingssystemet som ska fördelas ut på producenterna.

Kostnaderna för insamlingssystemet som ska fördelas ut på producenterna i form av en avgift baseras på mängd. Den del av den totala kostnaden som ska bekostas av de utländska aktörerna motsvaras därmed av deras andel av den textil som sätts på den svenska marknaden. EU-baserade och utomeuropeiska tillverkare står tillsammans för cirka 0,3 procent av den totala mängden textil ( $((318+142)/(143\ 600+142)) \times 100 = 0,00320$ ). Motsvarande andel av insamlingssystemets kostnader blir cirka 950 000 kronor per år ( $296\ 000\ 000 \times 0,00320 = 947\ 200$ ).

#### *Kostnad för rapportering till insamlingssystemet*

Rapportering av sålda mängder måste utföras oavsett om det sker till insamlingssystemet eller till producentrepresentanten. Då en stor andel av framför allt de utomeuropeiska aktörerna endast tycks skicka mindre mängder så blir den administrativa bördan liten. För enkelhetens skull så används samma timpenning som i uträkningen för svenska aktörer. Detta då timpenningen ska representera en mängd olika länder med kraftigt varierande löneläge. Tiden för att rappor-



tera uppgifterna om mängd textil antas vara 2 timmar i genomsnitt. Kostnaden för rapportering för de utländska aktörerna blir då cirka 1,1 miljoner kronor per år ( $2 \times 363 \times 1\,500 = 1\,089\,000$ ).

### 12.5.3 Förmedlare av textil

En allt större del av e-handeln sker via digitala marknadsplatser. Dessa marknadsplatser gör det möjligt för ett stort antal mindre säljare att nå en stor marknad. Även om de säljare som använder dessa marknadsplatser var för sig sätter en mindre mängd textil på den svenska marknaden kan de tillsammans stå för en inte obetydlig andel av textilförsäljningen. För att minska risken för att dessa säljare inte fullgör sitt producentansvar har utredningen valt att ställa krav på den aktör som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige. På grund av de begränsningar som följer av EU-rätten är det endast förmedlare som är etablerade i Sverige som omfattas av detta krav (se avsnitt 10.12.1)

Konsekvensen av kravet är att förmedlaren måste säkerställa att de säljare som har producentansvar och som använder marknadsplatsen slutit avtal med ett insamlingssystem. Kravet omfattar inte förmedling av försäljning av textil där säljaren är en privatperson eftersom privatpersoner inte har producentansvar.

I tabell 12.4 sammanfattas den beräknade kostnaden för förmedlare av textil.

**Tabell 12.4 Beräknad kostnad för förmedlare**

Konsekvens	Kostnad förförmedlare
Ändring av avtal (administrativ kostnad)	150 000 kr (engångskostnad)
Administrering och hantering av nya avtal (administrativ kostnad)	700 000 kr (engångskostnad)

#### *Antal förmedlare*

Antalet svenska digitala marknadsplatser där ny textil säljs har inom ramen för utredningen inte gått att få en överblick över. Branschkoderna under vilka företagen finns registrerade tycks skilja sig mellan aktörerna vilket gör det svårt att få fram data. Sökningar på internet tyder på att denna grupp består av ett mindre antal stora aktörer

med stor marknadsandel. Utredningen antar att förmedling av ny textil förekommer på 50 digitala marknadsplatser.<sup>8</sup> De företag som utnyttjar marknadsplatserna för sin försäljning räknas som producent och är medräknade under avsnitt 12.5.1.

#### *Kostnad för kontroll av säljare*

För att säkerställa att de företag som säljer textil via marknadsplatsen uppfyller kraven inom ramen för producentansvaret så kommer de berörda marknadsplatserna sannolikt att behöva införa ändringar i sina avtal. Avtalet kan utformas så att säljarna intygar att de uppfyller producentansvaret för att få sälja på marknadsplatsen samt att om detta inte uppfylls så överförs eventuella krav eller sanktionsavgifter på marknadsplatsen till säljaren. Kostnaderna för marknadsplatserna att genomföra ändringarna i sina avtal antas vara fyra (4) arbetstimmar för personal eller konsult med juridisk kompetens. Kostnaden blir då 150 000 kronor ( $4 \times 750^9 \times 50 = 150\,000$ ).

#### *Administrering av avtal*

När nya avtal finns upprättade så ska alla företag som berörs kontaktas och eventuellt påminnas samt signerade avtal kontrolleras och arkiveras. Kostnaden för denna hantering beror på antalet företag som är anslutna till marknadsplatsen vilket varierar samt i vilken utsträckning avtalshandlingen är digitaliserad. Varje marknadsplats bedöms dock omfatta ett relativt stort antal säljande företag och den administrativa bördan bedöms därför omfatta en veckas heltidsarbete (40 timmar) för administrativ personal med en timkostnad om 363 kronor per timme. Den totala kostnaden för administreringen beräknas därför till cirka 700 000 kronor ( $363 \times 40 \times 50 = 726\,000$ ).

---

<sup>8</sup> Ingen data har identifierats för denna grupp och antalet kan vara både större eller mindre.

<sup>9</sup> Timpenningen på 750 kronor baserar sig på den timpenning som Naturvårdsverket räknar på för handläggning av ärenden som kräver såväl administrativ som viss juridisk och ekonomisk kompetens.

## 12.6 Konsekvenser för insamlare av textilavfall

Enligt utredningens förslag krävs det antingen ett tillstånd från Naturvårdsverket eller en anmälan till verket för få samla in textilavfall. Därutöver krävs det givetvis att man som avfallshanterare följer existerande krav i exempelvis avfallsförordningen. De kostnader som hänförs till efterlevnaden av existerande krav utgör inte en konsekvens av utredningens förslag och berörs därför inte i det följande.

Det är endast insamlingssystem med tillstånd som producenter kan sluta avtal med för att fullgöra sitt producentansvar. För att ett fungerande producentansvar krävs det därför att åtminstone ett företag erhåller tillstånd att driva ett insamlingssystem. För att få tillstånd uppställs omfattande krav på den fysiska insamlingen men även krav avseende bland annat information och rapportering.

För den insamling som kan ske efter anmälan krävs endast inrapportering av vissa uppgifter till Naturvårdsverket en gång per år. De aktörer som får samla in textilavfall efter en anmälan väljer själva om de vill utnyttja denna möjlighet, något krav föreligger inte.

De aktörer som endast samlar in textil, och inte textilavfall, berörs inte av utredningens förslag.

### 12.6.1 Insamlingssystem med tillstånd

För insamlingssystem med tillstånd finns ett flertal olika processer och krav som leder till kostnader.

*Tillståndsprocessen:* Kräver att det tas fram ett underlag som visar att samtliga krav kommer att uppfyllas. Tillståndet är inte tidsbegränsat men kan återkallas om kraven inte längre uppfylls.

*Kostnad för insamling:* De krav som ställs på insamlingen reglerar inte i detalj hur den fysiska insamlingen ska organiseras förutom att den ska vara rikstäckande. Förenklat kan man säga att insamlingen ska utformas så att det går att förvänta sig att målen för insamlingen nås. Det vill säga, insamlingssystemet avgör vad som är den mest kostnadseffektiva lösningen. Troligen kommer systemet att samarbeta med butiker och köpcentrum men även med ideella aktörer då dessa aktörer redan i dag samlar in textilavfall. Potentiellt kan insamling även ske i samarbete med enskilda kommuner eller insamlingssystem som drivs inom ramen för andra producentansvar. Om

fler än ett insamlingssystem ansöker om tillstånd får de även samarbeta för att uppfylla vissa av kraven.

*Kostnad för hantering:* När materialet samlats in tillkommer en rad kostnader för transport, sortering och materialåtervinning. Det ställs dock inga krav avseende dessa delar. Insamlingssystemet kan köpa dessa tjänster av ideella aktörer, andra företag eller sköta allt i egen regi. Olika lösningar kan användas i olika delar av Sverige. Insamlingssystemet kan även sälja det insamlade materialet vidare till sorterare i andra länder eller till materialåtervinningsföretag. Oavsett hur de väljer att agera ska de dock varje år till Naturvårdsverket redogöra för vad som händer med det insamlade materialet och hantera det så att målet för materialåtervinningen nås.

*Kostnad för information:* Ett insamlingssystem med tillstånd ska publicera viss information på sin webbplats men även förse kommunerna med information till hushållen. Därutöver ska insamlingssystem vartannat år informera hushåll och verksamheter om bland annat textilens miljöpåverkan och vad som händer med det insamlade materialet. Slutligen ska producenter erhålla information om vad de kan göra för att underlätta återvinningen. Det ställs inga krav på hur de olika mottagarna ska nås av informationen.

*Kostnad för administration:* För att en producent ska kunna fullgöra sitt producentansvar krävs det att den sluter avtal med ett insamlingssystem med tillstånd. Insamlingssystemet kommer därför att behöva administrera ett mycket stort antal avtal. Samtliga producenter som ansluter sig kommer även löpande att rapportera in hur mycket textil de satt på marknaden för att systemet ska kunna fakturera rätt avgift.

Utredningens bedömning att det är troligt att producenterna kommer att lösa detta på samma sätt som skett i de andra producentansvaren. Det vill säga genom att låta sina olika branschorgan gå samman och skapa ett materialbolag som sedan ansöker om tillstånd. Textilområdet är dock speciellt då det redan nu finns aktörer med en väl utbyggd infrastruktur som kan användas. Det gäller framför allt ideella aktörer men även kommersiella företag som samlar in textilavfall. Det går därför inte att utesluta att någon av dessa aktörer kommer att ansöka om tillstånd.

I tabell 12.5 sammanfattas den beräknade kostnaden för ett insamlingssystem med tillstånd. Sammantaget beräknas insamlingssystemet innebära en årlig kostnad på cirka 296 miljoner kronor.

Tabell 12.5 Beräknad kostnad för ett insamlingssystem med tillsyn

Konsekvens	Kostnad för insamlingssystem med tillstånd
Tillståndsprocessen	720 000 kr (engångskostnad)
Insamling	3 500 000 kr/år
Hantering	227 000 000 kr/år
Tillsynsavgift	275 000 kr/år
Information	25 000 000 kr/år
Administration	38 000 000 kr/år
Plockanalyser	2 100 000 kr/år
Intäkter från försäljning	0 kr

### *Kostnad för tillståndsprocessen*

Kostnaderna för själva tillståndsprocessen beräknas utifrån ett antagande att det kommer att kräva insatser motsvarande en person på heltid som under sex månader tar fram och sammanställer material som styrker att alla krav uppfylls. I uppskattningen ligger även att ett bolag behöver startas för det tänkta insamlingssystemet. Baserat på en timpenning på 750 kronor (inkluderar såväl administrativ personal som behovet av juridisk och ekonomisk kompetens) innebär detta en totalkostnad på 720 000 kronor ( $750 \times 160 \times 6 = 720\,000$ ). Timpenningen på 750 kronor baserar sig på den timpenning som Naturvårdsverket räknar på för handläggning av ärenden som kräver såväl administrativ som viss juridisk och ekonomisk kompetens.

### *Mängd textil som ska samlas in*

Kostnaderna för ett rikstäckande system för insamling av textilavfall beräknas utifrån de målnivåer som systemet är tänkt att uppnå, det vill säga att den mängd textil som slängs i restavfallet och i fraktionen brännbart på återvinningscentralen ska minska med 70, 80 respektive 90 procent. För att ta kostnadsmässig höjd i konsekvensanalysen utgår beräkningen från att mängden textil ska minska med 90 procent. Detta mål ska nås först 2036. Även om den initiala investeringsskostnaden är betydande innebär det att de kostnader som är kopplade till insamlingen kommer att öka stegvis i takt med att målen för insamlingen skärps.

Det saknas nyare beräkningar för hur mycket textil som slängs och därför bygger utredningens beräkning på plockanalyser från 2016 som visade att varje svensk då slängde 7,6 kilo textil i restavfallet (SMED 2016). Därutöver slängs textil även i fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentraler. Mängden textil som går till fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentraler beräknas utifrån en undersökning som Avfall Sverige publicerat (Avfall Sverige 2013). I denna kom man fram till att det förekom cirka 5 procent textilier (kläder och hemtextil) vid två olika år och platser som undersöktes. Det konstateras vidare i rapporten att det finns en potential att samla in 1 500 ton per år i Stockholms stad. Med utgångspunkt i den siffran och att befolkningen i Stockholms stad år 2013 var 897 000 uppskattas 1,7 kilo ( $1\,500 \times 1\,000 / 897\,000 = 1,67$ ) per person gå till fraktionen för energiåtervinning på återvinningscentraler. Den mängd textil som stockholmarna slänger på återvinningscentraler antas vidare vara representativ för landet i helhet. Sammantaget beräknas därmed 9,3 kilo per person slängas i restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på återvinningscentraler.

Givet detta innebär måluppfyllelse att endast 0,9 kilo kommer att slängas jämfört med nollalternativet. Vid en 90 procentig minskning kommer alltså ytterligare 8,4 kilo textil per person att behövas omhändertas. Detta innebär uppräknat för hela Sverige att ytterligare cirka 86 500 ton ( $8,4 \times 10\,300\,000 = 86\,520$ ) textil ska tas om hand jämfört med i dag. I ett värsta fall-scenario för insamlingssystemets kostnader är detta ett rimligt antagande med tanke på att allt till sist ändå blir avfall. Detta mål ska enligt förslaget nås år 2036.

Utredningen antar att den totala volymen på cirka 86 500 ton som inte hamnar i restavfallet kommer att gå till det föreslagna insamlingssystemet. Väl där, kommer 10 procent (textiler med exempelvis plasttryck) att gå till förbränning.

### *Kostnad för infrastrukturen*

Systemet ska vara rikstäckande och alltså finnas i landets samtliga 290 kommuner. Myrorna, Human Bridge och Röda korset samlade 2016 in sammanlagt 23 000 ton textil, uppdelat på sammanlagt 2 691 insamlingsställen. I genomsnitt samlades därmed knappt 9 ton in per insamlingsplats och år. Med tanke på att ytterligare cirka 86 500 ton

textil kommer att gå till insamlingssystemet innebär detta högt räknat ett ytterligare behov av insamlingsställen (räknat som behållare) på cirka 9 600 ( $86\,500/9 = 9\,611$ ). Myrorna uppger att kostnaden för en textilbehållare är ungefär 5 000 kronor. Totalkostnaden för det ytterligare behovet av cirka 9 600 behållare kan då uppskattas till 48 miljoner kronor ( $9\,600 \times 5\,000 = 48\,000\,000$ ). Beräkningen bygger på tre antaganden

1. insamlingssystemet kommer att ha likartade kostnader för insamlingsbehållare som de ideella secondhandaktörerna har i dag,
2. kostnader för markhyra och skötsel ingår inte,
3. nuvarande insamlingsställen går på full kapacitet redan i dag och kan alltså inte ta emot mer textil.

Antagande 2 innebär att kostnaderna kan misstänkas underskattas och antagande 3 att de överskattas. För enkelhets skull antas därför dessa två effekter ta ut varandra. Fördjupade analyser skulle krävas för att få en mer precis bild av kostnaderna.

Det görs ett antagande att insamlingssystemet lånar upp pengar för den initiala investeringen (annuitetslån på 15 år med 1 procent ränta). Den årliga kostnaden blir då cirka 3,5 miljoner kronor. För att kunna göra mer exakta jämförelser mellan kostnader och intäkter som uppstår vid olika tidpunkter skulle en nuvärdesberäkning krävas. Uppdragets ramar möjliggör inte det, och i stället presenteras ett översiktligt årsgenomsnitt baserat på ett antagande om finansiering för den initiala investeringen.

### *Kostnad för hantering av det insamlade textilavfallet*

Det omhändertagna textilavfallet på cirka 86 500 ton som förväntas gå till insamlingssystemet behöver hanteras vilket innebär kostnader för transporter, sortering och förberedelse för materialåtervinning. För att kunna beräkna kostnaderna för hantering har utredningen antagit att återvinningscentraler och återvinningsstationer kommer att ta emot 45 procent vardera av textilavfallet, och butiker resterande 10 procent.

Som jämförelse kan noteras att motsvarande fördelning för producentansvaret för elektronik enligt El-Kretsen är 95 procent för

återvinningscentraler och 5 procent för butikerna. Inget samlas in vid återvinningsstationer. Det är dock inte rimligt att anta att denna fördelning skulle bli aktuell för textilavfall eftersom butikerna lär ta emot mer än 5 procent, och återvinningsstationer mer än noll. Hur fördelningen kommer att se ut i praktiken avgörs dock av respektive insamlingssystem.

Målet är att 90 viktprocent av textilavfallet som går till insamlings-systemet ( $0,90 \times 86\,500 = 77\,850$  ton) senast 2028 ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. 10 procent ( $0,10 \times 86\,500 = 8\,650$  ton) kommer att gå till förbränning. Fördelningen av textilavfallet kan därmed sammanfattas enligt tabell 12.6 nedan.

**Tabell 12.6 Fördelning av textilavfall**

	Mängd textilavfall (ton/år)
ÅVC	35 033
ÅVS	35 033
Butiker	7 785
Förbränning	8 650
<b>Totalt</b>	<b>86 500</b>

ÅVC Återvinningscentral, ÅVS Återvinningsstation.

Enveco har beskrivit hur hanteringskostnader för att minska textilavfallet och förbereda för återanvändning och återvinning fördelar sig på fasta kostnader och rörliga (per ton) kostnader. En generell slutsats om kostnadernas storlek är att de är relativt likartade mellan de olika insamlingsplatserna. Detta skulle innebära att den procentuella fördelningen av textilavfall mellan platserna är viktigare än den enskilda insamlingsplatsens kostnad per ton. I rapporten betonas osäkerheterna med kostnadsuppskattningarna, och dessa gäller förstås även för beräkningarna i denna konsekvensanalys. (Enveco 2016).

Tabell 12.7 sammanfattar de sammanlagda hanteringskostnaderna avseende transporter och sortering. Eftersom samma kostnad antas gälla oavsett insamlingsplats kan den totala mängden multipliceras med transportkostnaden och sorteringskostnaden per ton. Enveco skattade transportkostnaden för transporter till Europa till 705 kronor/ton och sorteringskostnaderna till 2 160 kronor/ton oavsett om



textilavfallet går till återanvändning eller återvinning.<sup>10</sup> Kostnaden för förbränning beräknas i SOU 2017:83 till i genomsnitt 450 kronor/ton i Sverige, transporter helt exkluderade. De totala hanteringskostnaderna kan utifrån detta beräknas till cirka 227 miljoner kronor per år.

**Tabell 12.7 Beräknad kostnad för hantering av det insamlade textilavfallet**

	Kostnad per ton (kr)	Totalkostnad (kr)
ÅVC	2 865	100 369 545
ÅVS	2 865	100 369 545
Butiker	2 865	22 304 025
Förbränning	450	3 892 500
<b>Totalt</b>		<b>226 935 615</b>

ÅVC Återvinningscentral, ÅVS Återvinningsstation.

### *Tillsynsavgift*

En årlig tillsynsavgift på 275 000 kronor betalas av insamlingssystemet till Naturvårdsverket.

### *Kostnad för information*

Förslaget innebär att insamlingssystemet har ansvar för att informera om producentansvaret gällande textil och även förse kommuner med information. Konkret handlar informationsskyldigheten om att ta fram material, sprida denna och förse kommunerna med såväl generell som lokalt anpassad information. I Envecos rapport framgick till exempel att Returpack AB, som driver kampanjen *Panta mera*, uppskattade sina kostnader för en nationell kampanj för insamling med producentansvar till minst 40 miljoner kronor första året och därefter minst 20 miljoner kronor årligen (Enveco 2016). Här antas att den årliga kostnaden för informationsskyldigheten uppgår till 25 miljoner kronor, vilket då tar höjd för att kostnaderna kommer vara som högst första året och sedan falla.

<sup>10</sup> Se bilaga 1 (Enveco 2016). Kostnader och nytta vid olika målnivåer för textilavfall. Kostnaden 2 160 kronor/ton baseras på ett antagande om att manuell sortering kan ske för 216 kronor/timme, omräknat till kostnad per ton givet antagen sorteringskapacitet. Denna kostnad antas vara samma oavsett om textilerna i slutändan ska gå till återanvändning eller materialåtervinning.

*Kostnad för administration*

En uppskattning av de administrativa kostnaderna har gjorts med utgångspunkt från El-Kretsens motsvarande kostnader. En skillnad mellan El-Kretsen och det föreslagna insamlingsystemet för textil är dock antalet producenter, där de företag som anslutit sig till El-Kretsen är cirka 3 000 jämfört med de cirka 8 900 företag som beräknas omfattas av producentansvar för textil. Med tanke på detta bör siffrorna som presenteras här betraktas som en nedre gräns för de administrativa kostnaderna för det nya insamlingsystemet.

Till administrativa kostnader räknas OH (lokaler, it, med mera), personalkostnader (baserat på 1 miljon kronor/anställd) samt utvecklingsrelaterade kostnader (konsulter, jurister, it-utveckling, m.m.). För El-Kretsen är kostnaderna för OH 5 miljoner kronor/år, personalkostnader är 13 miljoner kronor/år och utvecklingsrelaterade kostnader cirka 7 miljoner kronor/år.

De administrativa kostnaderna kan sannolikt vara höga under uppbyggnaden av ett system då it-system ska skapas och kompetens byggas upp. Det är också en avvägning av vad som bör finnas in-house och vad som kan köpas externt. Med utgångspunkt från de kostnader som El-Kretsen uppgivit för sitt system men med tanke på att antalet producenter som omfattas av producentansvaret för textil kommer vara mer än dubbelt så stort och antalet insamlingsplatser många fler antas att kostnaderna kommer att vara 50 procent högre än för El-Kretsen, cirka 38 miljoner kronor ( $25\,000\,000 \times 1,5 = 37\,500\,000$ ).

*Kostnad för plockanalyser*

Naturvårdsverket ansvarar för plockanalyserna som ska göras av restavfall och på återvinningscentraler men kostnaden för dessa analyser kommer slutligen att finansieras av insamlingsystemet (se avsnitt 10.13.3) och återfinns därför under detta avsnitt. Kostnaden för en plockanalys har uppskattats till 20 000 kronor när den utförs på restavfall vilket också bekräftats vara rimligt efter kontakter med Avfall Sverige. Plockanalyser vid ÅVC är inte lika vanliga och kräver en större planering och arbetsinsats. Utifrån de uppgifter som anges i Avfall Sveriges manual beträffande plockanalyser i grovavfall (Avfall Sverige 2016) så uppskattas kostnaden till 50 000 kronor för

de plockanalyser som utförs vid återvinningscentraler. För att få ett representativt underlag antas 15 kommuner och 15 återvinningscentraler ingå i varje undersökning som genomförs. För att hantera de säsongsvariationer som förekommer i avfallsmängd och sammansättning så bedöms 4 plockanalyser behövas för varje plats. Detta medför kostnader om cirka 4,2 miljoner kronor vartannat år ( $(20\ 000 \times 4 \times 15) + (50\ 000 \times 4 \times 15)$ ) eller 2,1 miljoner kronor uttryckt per år.

### *Intäkter från försäljning*

Det finns i dag stora mängder lagrat textilavfall på grund av pandemin och detta överskott har påverkat världsmarknadspriset neråt. Även om vissa utsorterade fraktioner i dag har ett värde gör utredningen bedömningen att det faktum att samtliga EU-länder ska samla in textil separat senast 2025 kommer att medföra att priserna kommer att sjunka ytterligare och att värdet för vissa fraktioner kommer att vara negativt. Priset kommer även att påverkas av om det utvecklas nya effektiva återvinningsprocesser och hur tillverkarnas efterfrågan på återvunnen fiber utvecklas. Konsekvensanalysen utgår därmed ifrån att insamlingssystemet inte kan förvänta sig några intäkter från försäljning av textilavfall på världsmarknaden. Samma antagande görs för aktörer som får samla in utan tillstånd.

## **12.6.2 Insamling utan tillstånd**

För insamlingssystem som inte kräver tillstånd ställs följande kostnadsdrivande krav.

*Kostnad för anmälan:* En anmälan till Naturvårdsverket behöver bara göras en gång och uppdateras vid förändringar.

*Kostnad för rapportering:* För de aktörer som ska lämna det insamlade materialet vidare räcker det med att de varje år rapporterar hur mycket de samlat in. Remake-aktörer ska även rapportera hur mycket de använt som råvara i den egna verksamheten. För ideella aktörer ställs mer omfattande rapporteringskrav.

Utredningen bedömer att möjlighet att samla in vid sidan av det tillståndsgivna insamlingssystemet främst kommer att användas av kommuner som vill driva olika typer av projekt kopplade till återvinning av textil, av kommuner som redan etablerat en separat insamling

av textil, av ideella aktörer som samlar in på återvinningscentraler, återvinningsstationer och över disk samt av återförsäljare av textil som redan i dag samlar in i sina butiker. Därtill kommer tjänsteföretag som erbjuder insamlingstjänster för verksamheter som har textilavfall.

I tabell 12.8 sammanfattas de beräknade kostnaderna för insamlare utan tillstånd.

**Tabell 12.8 Beräknad kostnad för insamlingssystem utan tillstånd**

Konsekvens	Kostnad för insamlare utan tillstånd (exkl. ideella aktörer)
Anmälan (administrativ kostnad)	24 000 kr (engångskostnad)
Insamling	+
Rapportering (administrativ kostnad)	62 000 kr/år

Plustecken indikerar nytta.

### *Kostnad för anmälan*

Krav på tillstånd för insamlingssystem gäller inte för en kommuns insamling av textilavfall inom kommunen, insamling av textilavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet, insamling av textilavfall i samband med försäljning av textil, remakeaktörers insamling av textilavfall eller ideella aktörers insamling av textilavfall. Uppskattningsvis kommer 85 aktörer att utnyttja möjligheten att samla in textil utan tillstånd enligt nedan:

- Kommuner, 20 stycken.<sup>11</sup>
- Yrkesmässig verksamhet, cirka 10 stycken.
- Butiker, cirka 15 kedjor.
- Ideella secondhandaktörer, cirka 20 stycken.<sup>12</sup>
- Remake aktörer, cirka 20 stycken.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> De kommuner som endast upplåter plats till ideella aktörer på sina ÅVC:er ingår inte i denna siffra. När kommunerna samarbetar med ideella aktörer är det den ideella aktören som driver insamling och som därmed ska anmäla sig till Naturvårdsverket och ansvara för rapporteringen.

<sup>12</sup> De ideella aktörer som endast samlar in "helt och rent" hanterar inte avfall och ingår därmed inte i denna siffra.

<sup>13</sup> I denna uppskattning ingår endast de remake-aktörer som kan tänkas bedriva en egen insamling av textilavfall, det totala antalet remake aktörer är betydligt större.

De 85 aktörer som bedöms vara villiga att samla in utan tillstånd kommer att behöva göra en anmälan till Naturvårdsverket. Kostnaden för anmälan beräknas ta 1 timme per aktör. Med en timpenning på 363 kronor<sup>14</sup> för administrativ personal, och uppräknat för 65 aktörer (ideella aktörer borträknade) blir detta en administrativ kostnad på cirka 24 000 kronor ( $65 \times 363 = 23\,595$ ) för anmälan. Uppdateringar krävs endast vid förändringar.

### *Kostnad för insamling*

Utredningens förslag medför inte att det blir mer kostsamt för dessa aktörer att samla in textilavfall. De kostnader dessa aktörer har för sin insamling i dag kommer därmed inte att påverkas. Skulle de välja att utöka sin nuvarande insamling är den utökade kostnad detta medför inte en kostnad som uppstår till följd av utredningens förslag. Eftersom dessa aktörer själva väljer att samla in textilavfall är det vidare rimligt att anta att deras kostnad för insamling uppvägs av andra faktorer. Sådana faktorer kan till exempel vara en önskan att erbjuda en bra service till sina invånare eller kunder, möjligheten att få intäkter från försäljning av det insamlade materialet, möjligheten att sälja insamlingstjänster till avfallsinnehavare, möjligheten att samla in material som lämpar sig för utveckling av nya återvinningsprocesser eller en önskan att höja sin miljöimage.

För de av dessa aktörer som väljer att samarbeta med ett insamlingssystem som erhållit tillstånd kan förslaget leda till att de kan minska sin nuvarande insamlingskostnad. Leder ett sådant samarbete till att dessa aktörer måste investera i fler insamlingskärl eller en ökad sorteringskapacitet är det rimligt att anta att det tillståndsgivna insamlingssystemet ersätter dessa kostnader.

### *Kostnad för rapportering*

De aktörer som lämnar in insamlat material till insamlingssystemet behöver endast rapportera hur mycket de har samlat in en gång per år. Kostnaderna för detta beräknas utifrån en uppskattad tidsåtgång på 2 timmar, med en timpenning på 363 kronor. Sammantaget blir

---

<sup>14</sup> Timkostnaden är genomsnittlig bruttolönekostnad hämtad från (Trafikverket 2017) men uppräknad från 2017 års penningvärde med KPI och real BNP ökningar.

kostnaden för aktörerna utan tillstånd, exklusive de ideella aktörerna och remake-aktörerna, cirka 33 000 kronor ( $2 \times 363 \times 45 = 32\,670$ ). För ideella aktörer krävs en mer omfattande rapportering (se avsnitt 10.11.3).

Remake-aktörer måste dessutom rapportera hur mycket de använt som råvara i den egna verksamheten. Givet att rapporteringen antas kräva sammanlagt en halv arbetsdag per år för remake-aktörerna med en timpenning på 363 kronor uppskattas den totala kostnaden för denna grupp till cirka 29 000 kronor ( $4 \times 363 \times 20 = 29\,040$ ). Totalt blir kostnaderna för rapportering för aktörerna utan tillstånd (exklusive de ideella aktörerna) cirka 62 000 kronor per år.

### 12.6.3 Särskilt om ideella aktörers insamling av textilavfall

Jämfört med de skyldigheter som gäller för övriga aktörer som får samla in utan tillstånd så har ideella aktörer en mer omfattande rapporteringsskyldighet. Detta hänger samman med att de har rätt att behålla allt de samlar in. Orsaken till detta är att utgångspunkten varit att den verksamhet som ideella aktörer redan i dag bedriver ska kunna fortgå även när ett producentansvar införs.

I tabell 12.9 nedan sammanfattas de beräknade kostnaderna för ideella aktörer.

**Tabell 12.9 Beräknad kostnad för ideella aktörers insamling av textilavfall**

Konsekvens	Kostnad för ideella aktörer
Anmälan	7 000 kr (engångskostnad)
Insamling	+
Rapportering	58 000 kr/år

#### *Kostnad för anmälan*

Antalet ideella secondhandaktörer som samlar in textilavfall har uppskattats till cirka 20 stycken. Utöver de ideella aktörer som samlar in textilavfall finns även ideella och kommersiella secondhandaktörer som endast samlar in och hanterar hel och ren textil. Konsekvenserna för dessa behandlas i avsnitt 12.6.4.

De ideella secondhandaktörerna som samlar in textilavfall kommer att behöva göra en anmälan till Naturvårdsverket. Kostnaden

för anmälan beräknas ta 1 timme per aktör. Med en timpenning på 363 kronor för administrativ personal, och uppräknat för 20 ideella aktörer blir detta en administrativ kostnad på cirka 7 000 kronor ( $20 \times 363 = 7\,260$ ) för anmälan. Uppdateringar krävs endast vid förändringar.

### *Kostnad för insamling*

I enlighet med resonemanget i avsnittet om insamlare utan tillstånd kan de ideella aktörer som samarbetar med ett tillståndsgivet insamlingsystem få ersättning för delar av sina nuvarande insamlingskostnader. Bedömningen är att denna nya möjlighet kan uppväga att världsmarknadspriset på textilavfall troligen kommer att påverkas negativt till följd av ökad separat insamling inom EU.

Vid kontakter med de ideella aktörerna har det även bedömts som positivt att de i framtiden kostnadsfritt kommer att kunna lämna överskottstextilier till det tillståndsgivna insamlingsystemet.

### *Kostnad för rapportering*

Rapporteringskraven för de ideella aktörerna är mer omfattande jämfört med övriga aktörer i gruppen som får samla in utan tillstånd. Rapporteringen ska inte ske oftare än en gång per år men eftersom de ideella aktörerna får behålla allt avfall de samlar in ska de förse Naturvårdsverket med mer omfattande uppgifter om hur avfallet hanteras. De stora ideella aktörer utredningen varit i kontakt med för att bedöma konsekvenserna av förslaget beskriver hur de redan i dag arbetar med väl utvecklade affärs- och kvalitetssystem som inkluderar statistik för det insamlade materialet. De samarbetar även nära med kommuner och har fungerande rapporteringsrutiner på plats. De stora aktörernas bedömning är därför att kostnaden för rapportering inte kommer att bli en stor börda för dem. Det betonas dock att situationen kan vara annorlunda för mindre aktörer, men att dessa samtidigt har betydligt mindre volymer att föra statistik över.

Givet att rapporteringen antas kräva i genomsnitt 1 arbetsdag per år för de ideella aktörerna, med en timpenning på 363 kronor, uppskattas den totala årliga kostnaden för rapportering till cirka 58 000 kronor ( $8 \times 363 \times 20 = 58\,080$ ).

### 12.6.4 Ideella och kommersiella secondhandaktörer som inte hanterar avfall

De aktörer som samlar in eller tar emot hela och ren textil berörs ej av utredningens förslag. Det krav som uppställs för insamlings-system ska endast tillämpas vid insamling av textilavfall. Såväl ideella som kommersiella aktörer som endast hanterar textil som lämnats av en innehavare som inte har ett kvittblivningssyfte kan därför fortsätta att bedriva sin verksamhet precis som i dag.

Utredningen bedömer inte heller att dessa aktörers tillgång till textil kommer att påverkas av att det införs ett producentansvar (se avsnitt 12.4.2).

## 12.7 Konsekvenser för avfallsproducenter

### 12.7.1 Hushåll och konsumenter

Många hushåll sorterar redan i dag ut sitt textilavfall från övrigt avfall och lämnar detta till ideella aktörer. Nu införs dock en skyldighet att sortera ut sitt textilavfall. Samtidigt blir det antagligen enklare för hushållen att lämna sitt textilavfall då den insamling som sköts av ideella aktörer kommer att kompletteras med de insamlingsplatser som det tillståndsgivna insamlingssystemet tillhandahåller.

I tabell 12.10 sammanfattas den beräknade kostnaden för hushåll och konsumenter. Det kan konstateras att den största kostnaden till följd av ett införande av ett producentansvar för textil skulle få bäras av hushållen i form av tidsåtgång för hanteringen. Utifrån våra beräkningar motiverar ett införande av ett producentansvar endast minimala prishöjningar på textil.

**Tabell 12.10 Beräknad kostnad för hushåll och konsumenter**

Konsekvens	Kostnad /nytta för hushåll och konsumenter
Ökad kostnad för sortering	446 000 000 kr/år
Prishöjning på textil	Producenterna förväntas låta kostnaden för producentansvaret till 100 procent spilla över på konsumenterna. Prishöjningen motsvarar 23 öre för en t-shirt
Ökad tillgänglighet och bättre information	+

Plustecken indikerar nytta.



### *Kostnad för sortering*

Förslaget innebär att hushållen i betydligt högre grad än i dag kommer att behöva lägga tid på att sortera och lämna textil till de olika insamlingsställena.

IVL har uppskattat tiden för källsortering av textil till 1 minut per vecka (52 minuter per år) per person – alltså i princip att lägga textilier i en påse bredvid restavfallet i stället för i restavfallet. IVL har även, baserat på en tidigare studie, uppskattat det monetära värdet av hushållens tid till 50–100 kronor/timme förutsatt att källsorteringen sker på människors fritid (IVL 2013).

Försiktigt räknat utifrån den lägre skattningen (50 kronor) kan det totala monetära värdet av hushållens tidsåtgång för att hantera textilier uppskattas till cirka 446 miljoner kronor per år ( $52 \times 50 / 60 \times 10\,300\,000 = 446\,333\,333$ ). Denna tid hade hushållen kunnat använda till något annat vilket gör att den kan betraktas som en kostnad. Uttryckt per ton för den ytterligare volym som ska hanteras av hushållen är kostnaden 5 160 kronor ( $446\,333\,333 / 86\,500 = 5\,160$ ).

Finns det då en möjlighet att kompensera hushållen genom sänkt avfallstaxa i proportion till den minskade andelen textilavfall i restavfallet? Det genomsnittliga kilopriset för viktbaserad avfallstaxa är 2,5 kronor/kilo enligt Avfall Sverige (Avfall Sverige 2014). Givet att det i dag enligt våra beräkningar slängs 86 500 ton textil i restavfallet och fraktionen brännbart på återvinningscentraler innebär en viktbaserad avfallstaxa en kostnad på totalt cirka 216 miljoner kronor per år för hushåll och andra avfallsproducenter. Med en 90 procentig minskning av textilavfallet skulle 8 650 ton återstå i restavfallet och på återvinningscentraler, vilket motsvarar en kostnad i form av viktbaseade avfallstaxor på cirka 22 miljoner kronor. Minskningen av textilavfallet skulle beräknat på detta sätt kunna motivera kostnadslättnader för hushållen och avfallsproducenter på cirka 195 miljoner kronor i form av minskad viktbaserad avfallstaxa.

### *Prishöjning på textil*

Då utredningens förslag innebär ökade kostnader för företagen som sätter textil på marknaden är ett rimligt antagande att denna kostnad kommer att föras över på konsumenterna i form av ökade priser på textilierna som säljs. Tidsramarna för denna prishöjning är svår att

uppskatta och beroende på den slutliga kostnaden för konsumenten kan ökningen komma att införas etappvis för att inte inverka negativt på handeln.

Kairos Future har på uppdrag av utredningen genomfört en undersökning bland konsumenter och hushåll som visar att det finns en villighet att betala mer för en vara från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar (se bilaga 5). Vad gäller konsumtion generellt är andelen som kan tänka sig detta 49 procent och vad gäller köp av textilier specifikt är andelen 47 procent, enligt undersökningen. Det finns alltså en benägenhet hos konsumenterna att betala mer för hållbarhet och hållbara produkter, något som talar för att de kan acceptera de prishöjningar som är att vänta till följd av producentansvaret. En förutsättning för acceptans för högre pris är tydlighet och transparens för vad insamlingen leder till i form av social och miljömässig nytta.

Enligt våra beräkningar kommer kostnadstäckning för insamlings-systemet innebära att producenterna behöver betala cirka 296 miljoner kronor per år. Rimligtvis kommer hela denna kostnad förr eller senare att behöva betalas av konsumenterna. Ett räkneexempel visar vad detta konkret kan komma att betyda. Producenterna kommer att behöva betala cirka 2 060 kronor ( $296\,000\,000/143\,600 = 2\,061$ ) per ton textil som de släpper ut på marknaden. Förutsatt att denna kostnad till 100 procent kommer att läggas över på konsumenterna skulle detta betyda att priset på en genomsnittlig t-shirt (110 gram enligt Mistra 2019) skulle öka med 23 öre ( $2\,060/1\,000 = 2,1$  kronor per kilo) som en följd av producentansvarets genomförande.

### *Ökad tillgänglighet och bättre information*

I undersökningen av Kairos Future (bilaga 5) fastslås att några viktiga förutsättningar för att konsumenterna ska ändra sitt beteende mot mer återanvändning och återvinning är

- kort avstånd till insamlingsställen,
- många insamlingsställen,
- information om insamlingen och insamlingsställen.

Producentansvaret kan förväntas leda till fler och mer tillgängliga insamlingsplatser genom utbyggd infrastruktur, vilket skulle underlätta för hushållen att göra rätt. Hushållen efterfrågar information om hur de ska hantera textil och textilavfall, samt vilka sociala och miljömässiga nyttor som ökad återanvändning och återvinning innebär. Genom de informationskrav som utredningen föreslår kommer denna typ av information bli lättare att tillgå för konsumenterna. Detta är positivt för hushållen och konsumenterna och bör stärka deras vilja att lämna textilier till återanvändning eller återvinning.

### 12.7.2 Verksamheter

Konsekvenserna för privata och offentliga verksamheter som innehåller textilavfall liknar de som gäller för hushållen (se ovan). Det vill säga krav på utsortering och en höjning av inköpspriset.

När det gäller den nuvarande hanteringen av deras textilavfall finns dock i vissa fall skillnader. Vissa verksamheter producerar bara textilavfall som klassas som kommunalt avfall och för dessa är det inga större skillnader jämfört med hushållen. Det finns emellertid även verksamheter som producerar mycket stora mängder textilavfall som de i dag har ett eget ansvar för. Detta gäller till exempel de tvätterier som hyr ut textil till sjukhus och hotell. Dessa aktörer tvingas nu lämna avfallet till insamlingssystemet. I den mån de tidigare behövt betala för att göra sig av med avfallet leder producentansvaret till en besparing men för vissa aktörer kan det även ha varit möjligt att sälja sitt avfall. Denna möjlighet upphör nu.

Det har inte varit möjligt att finna data över antalet verksamheter som kan komma att omfattas av kravet på utsortering och det har därför inte varit möjligt att uppskatta kostnaden för sortering för denna grupp. Eftersom samma resonemang som för hushållen och konsumenterna är giltiga även för avfallsproducenterna hänvisas därför till det avsnittet för en beskrivning av konsekvenser.

## 12.8 Konsekvenser för sorterings- och materialåtervinningsföretag

Utredningens förslag medför inte att nya krav införs för de företag som sorterar eller återvinner textilavfall men med tanke på att 86 500 ton textilavfall inte längre kommer att gå till restavfall utan i stället ska

förberedas för återanvändning eller återvinnas är det troligt att dessa företag kommer att erfara en ökad efterfrågan på sina tjänster. Förutsatt att det blir en sådan ökad efterfrågan kan detta förväntas innebära att nya arbetstillfällen skapas. I exempelvis Frankrike, som sedan 2006 har ett obligatoriskt producentansvar för textil, fungerar insamlingen av textil som en arbetsskapande åtgärd särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden. (IVL 2013)

Även om utredningen inte ser införandet av ett producentansvar som en arbetsmarknadsåtgärd är det inte omöjligt att införandet av ett producentansvar skulle kunna bidra till att efterfrågan på professionella textilsorterare ökar. För även om automatiserad sortering, som SIPTex, är en förutsättning för att snabbt och effektivt sortera textilavfall för fiberåtervinning kommer även manuell sortering att krävas för att sortera ut den textil som beroende på trend och modegrad är lämpad för återanvändning.

## 12.9 Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företag

Utredningen bedömer att producentansvaret potentiellt kan ha en begränsad påverkan på konkurrensförhållanden för företag på följande två sätt.

För det *första* kommer producenter att behöva ansluta sig till ett insamlingssystem och anmäla sig till Naturvårdsverket för att uppfylla kraven för producentansvaret, vilket både innebär en finansiell och en administrativ börda för företagen. Bördan kommer vara mest kännbar för de minsta företagen, för vilka kostnaden är störst i förhållande till intäkterna. Utredningen bedömer dock att nivån på avgiften till Naturvårdsverket samt det faktum att den administrativa bördan för rapportering till insamlingssystemet för företag som sätter en begränsad mängd textil på marknaden kommer att vara låg, sammantaget medför att effekten på konkurrensförhållandena kommer att vara mycket begränsade. Det är dessutom uttryckligt reglerat att samtliga producenter ska få tillgång till insamlingssystemet på lika villkor.

Utredningen anser inte att särskild hänsyn behöver tas till de små företagen utöver den hänsyn som förslaget innebär beträffande fördelning av kostnader utefter mängd textil som sätts på marknaden.

För det *andra* kan företag som slipper eller undviker producentansvaret, så kallade friåkare, gynnas av att konkurrenter som omfattas av producentansvaret får ökad administrativ och finansiell börda.

Problemet uppstår när svenska eller utländska företag medvetet eller omedvetet undviker att ansluta sig till producentansvarssystemet.

När det gäller producenter etablerade i Sverige bedömer utredningen inte att detta problem kommer att påverka konkurrensförhållanden då det är möjligt att bedriva en effektiv tillsyn mot dessa svenska aktörer. Kravet på förmedlare etablerade i Sverige minskar dessutom risken för friåkare ytterligare.

Motsvarande möjlighet till effektiv tillsyn och krav på förmedlare gäller dock inte när producenterna är etablerade i andra länder. Utredningen bedömer dock att detta inte riskerar att bli ett stort problem ur ett konkurrensperspektiv. Naturvårdsverket föreslås få i uppgift att ta fram informationsmaterial om producentansvarssystemet på engelska och rikta detta till utländska aktörer och vi bedömer att utländska aktörer med stor försäljning till svenska konsumenter kommer att ta sitt ansvar. För att underlätta för dessa aktörer blir det även möjligt att använda sig av en producentrepresentant. Även om det finns en klar risk att aktörer som vid enstaka tillfällen säljer små mängder textil till Sverige inte kommer att ta sitt producentansvar står dessa för en så liten del av den totala svenska textilmarknaden att det bedöms ha en obetydlig konkurrensnedvidande effekt.

## 12.10 Konsekvenser för offentlig sektor

### 12.10.1 Naturvårdsverket

Tabell 12.11 Beräknad kostnad för Naturvårdsverket, sammanfattad

Konsekvens	Kostnad
Ta fram ett regelverk och vägledning för tillståndsansökan	360 000 kr (engångskostnad)
Hantera tillståndsansökan från insamlingssystem	480 000 kr (engångskostnad/ansökan)
Ompröva givna tillstånd	60 000 kr/år och tillstånd
Tillsyn insamlingssystem med tillstånd	215 000 kr/år och tillstånd
Ta emot och hantera anmälningar från producenter	1 600 000 kr (engångskostnad)
Tillsyn och vägledning producenter	4 450 000 kr/år
Anmälningar och tillsyn insamlingssystem utan tillstånd	63 750 kr/år
Ta fram information på engelska	60 000 kr (engångskostnad)
Plockanalyser	2 100 000 kr/år

*Kostnad för att ta fram regelverk för tillståndsansökan*

I förslaget om producentansvaret finns inga detaljerade anvisningar eller krav för vad en tillståndsansökan ska innehålla eller hur den ska utformas (se avsnitt 10.7.9). Ansvaret och därmed kostnaderna för att ta fram föreskrifter med tillhörande vägledning faller på Naturvårdsverket som ansvarig tillsynsmyndighet. Kostnaden uppskattas utifrån antagandet om tre månaders arbetsinsats med en timkostnad på 750 kronor till 360 000 kronor ( $12 \times 40 \times 750 = 360\,000$ ).

*Kostnad för hantering av tillståndsansökan*

Naturvårdsverket får kostnader för de moment som krävs för att granska ansökningar om tillstånd för insamling. Granskningen antas innehålla följande moment som hämtats från ett tidigare redovisat regeringsuppdrag (Naturvårdsverket 2015a)

- information och rådgivning från Naturvårdsverket till den sökande,
- inlämnande av ansökan inklusive samrådsredogörelse,
- Naturvårdsverkets granskning av ansökan för eventuell komplettering,
- eventuell komplettering,
- Naturvårdsverkets bedömning av ansökan,
- Naturvårdsverkets beslut,
- eventuell överprövning.

Handläggning av en ansökan om tillstånd förväntas därmed i likhet med ovan nämnda rapport uppgå till 4 månaders heltidsarbete. Detta medför kostnader om 480 000 kronor med en antagen timkostnad om 750 kronor per timme ( $16 \times 40 \times 750 = 480\,000$ ). Kostnaden utgår från en ansökan, det vill säga om flera ansökningar inkommer så ökar kostnaden med motsvarande summa per ansökan eftersom varje ansökan måste behandlas separat och genomgå samma granskningsprocess.

Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven och Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd om insamlingssystemet inte längre

uppfyller kraven i förordningen. Verket kommer därför kontinuerligt att behöva pröva om villkoren fortsatt är uppfyllda. En sådan prövning bör dock inte ske varje år och utredning har därför räknat med att en förnyad prövning görs i genomsnitt vart åttonde år. Utslaget över tid medför detta en årlig kostnad för prövning av ett beviljat tillstånd på 60 000 kronor per år ( $480\,000/8 = 60\,000$ ).

#### *Kostnad för tillsyn av insamlingssystem med tillstånd*

Tillsynen av de insamlingssystem som erhållit tillstånd ska finansieras via tillsynsavgiften. Den årliga avgiften är satt till 275 000 kronor per år. Avgiftens storlek är sålunda densamma som redan gäller för de två andra producentansvar som uppställer krav på tillstånd för insamlingssystem (se avsnitt 10.13.3). För de överväganden som låg till grund för storleken på avgiften hänvisas till Naturvårdsverkets beräkningar (Naturvårdsverket 2015a). I enlighet med ovanstående beräkning kommer det varje år att återstå 215 000 kronor för tillsynsåtgärder riktade mot det insamlingssystem som erhållit tillstånd ( $275\,000 - 60\,000 = 215\,000$ ). Detta motsvarar cirka 7 personveckor per år ( $215\,000/750/40 = 7,2$ ).

#### *Kostnad för anmälningar från producenter*

Varje producent som anmäler sig till Naturvårdsverket innebär en administrativ kostnad för kontroll av uppgifter samt hantering av fakturering. Kostnaderna för denna hantering baseras på 30 minuters handläggningstid av administrativ personal för vilka timkostnaden uppskattas till 363 kronor per timme. Den uppskattade mängden producenter som genomför anmälan är 8 900 stycken och kostnaden blir därmed cirka 1 600 000 kronor ( $363 \times 0,5 \times 8\,900 = 1\,615\,350$ ).

#### *Kostnad för tillsyn av producenter*

Tillsynen för de producenter som är anslutna till insamlingssystemet ska finansieras av tillsynsavgiften och kostnaden antas därför motsvara intäkten för tillsynsavgifterna, dvs. 4 450 000 kronor per år. Detta motsvarar lite mer än en halvtimmes tillsyn per producent med

samma timkostnad för handläggare som antagits innan. Även om detta sannolikt är en överskattning så ska tillsynsavgiften även finansiera kostnaderna för anmälningar från producenter, vägledning och informationsinsatser till exempel i form av medverkan från Naturvårdsverket vid olika branschträffar och dylikt.

#### *Kostnad för anmälan och tillsyn av insamlingsystem utan tillstånd*

Naturvårdsverket ska även utöva tillsyn gentemot de insamlare som bedriver insamling utan tillstånd. Utredningen kan konstatera att det finns stora skillnader mellan de aktörer som får samla in textilavfall utan tillstånd. Vissa av dessa bedriver en storskalig insamling, exempelvis vissa ideella aktörer. Andra kan komma att driva en mycket begränsad insamling, exempelvis en remake-aktör. Även kostnaderna för att hantera anmälningar och rapportering från dessa aktörer inte kommer att skilja dem emellan kommer tillsynskostnaden att variera betydligt. Kostnaderna beräknas utifrån att det i genomsnitt kommer att krävas en timmes handläggningstid per insamlare och en timkostnad för handläggare om 750 kronor per timme och totalt 85 insamlare. Kostnaderna för anmälan och tillsynen blir då 63 750 kronor ( $85 \times 1 \times 750 = 63\,750$ ).

#### *Kostnad för information*

Naturvårdsverket får kostnader för att ta fram informationsmaterial på engelska. Arbetsinsatsen för detta uppskattas till två veckors arbete av heltidsanställd med timkostnad om 750 kronor. Kostnaderna blir därmed 60 000 kronor ( $2 \times 40 \times 750 = 60\,000$ ).

#### *Kostnad för plockanalyser*

Naturvårdsverket ansvarar för plockanalyserna som ska göras av restavfall och på återvinningscentraler. I avsnitt 12.6.1 ovan har kostnaderna för dessa plockanalyser beräknats till 2,1 miljoner kronor per år.



## 12.10.2 Domstolar

Det kommer troligen endast att vara ett fåtal aktörer som ansöker om tillstånd att driva ett insamlingssystem. Det innebär att antalet överklagade ansökningar kan förväntas bli lågt. Här kan jämföras med ansökan om tillstånd att driva insamlingssystem enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning där tillståndsplikten infördes efter utgången av september 2015. Det är hittills två aktörer som har ansökt om tillstånd och inget beslut har överklagats.

De beslut som troligen kommer att överklagas i störst utsträckning är beslut om miljöstraffavgifter. En uppskattning är att det inte kommer att röra sig om mer än tio beslut per år som överklagas. Målen om miljöstraffavgifter är i de flesta fall av relativt enkel karaktär. Förslagen bör därför inte komma att medföra några förändringar av betydelse för mark- och miljödomstolarnas arbetsbelastning.

När det gäller de föreslagna straffbestämmelserna i 29 kap. 9 § miljöbalken är bedömningen att bestämmelserna inte kommer att leda till fler än några enstaka åtal per år och att förslaget därför endast leder till mycket begränsade förändringar för de allmänna domstolarnas arbetsbelastning.

## 12.10.3 Kommuner

I tabell 12.12 sammanfattas den beräknade kostnaden för kommuner.

**Tabell 12.12 Beräknad kostnad för kommuner**

Konsekvens	Kostnad för kommuner
Kostnad för återstående textilavfall i restavfallet	4 200 000 kr/år
Information till hushållen	Viss uppdatering av hemsidor m.m.

### *Kostnad för återstående textilavfall i restavfallet*

Införandet av ett producentansvar för textil innebär att det textilavfall som lämnas till insamlingssystem inte längre hör till kommunernas ansvar. För kommunerna kommer det att bli en kraftig minskning av det textilavfall som fortsatt kommer att hamna i restavfallet. I avsnitt 12.6.1 beräknades att det i dag slängs cirka 9,3 kilo textil per person i restavfallet och i fraktionen för energiåtervinning på åter-

vinningscentraler. Givet att det uppsatta målet om 90 procent minskning kommer mängden textilavfall som kommunerna måste hantera att minska till cirka 0,9 kilo. Denna mängd kommer fortfarande att förbrännas och för detta kommer kommunerna att ha kvarstående kostnader. Den totala kvarstående kostnaden uppskattas till cirka 4,2 miljoner kronor per år ( $0,0009 \times 10\,300\,000 \times 450$ ) baserat på 450 kronor/ton som en genomsnittlig kostnad för förbränning. På motsvarande sätt kommer kommunernas nuvarande kostnader för förbränning av textilavfall att minska med cirka 37,5 miljoner kronor per år ( $0,0093 \times 0,9 \times 10\,300\,000 \times 450$ ).

### *Kostnad för information till hushållen*

Enligt förslaget ska det tillståndsgivna insamlingssystemet förse kommunerna med såväl generell som lokalt anpassad information. Det åligger sedan kommunen att sprida informationen till kommunens hushåll. Kommunerna kommer därmed endast att få vissa mindre kostnader för att exempelvis uppdatera avfallsinformationen på kommunens webbplats.

## **12.11 Finansiering av kostnader för offentlig sektor**

### **12.11.1 Naturvårdsverket**

Som framgår av avsnitt 12.10.1 medför förslaget flera olika typer av kostnader för Naturvårdsverket. Till stor del kommer dessa kostnader att finansieras genom tillsynsavgifter från producenter och insamlingsystem med tillstånd.

I tabell 12.13 sammanfattas finansieringen för Naturvårdsverkets kostnader.

Tabell 12.13 Finansiering av Naturvårdsverkets kostnader

Konsekvens	Kostnad	Finansiering
Ta fram ett regelverk och vägledning för tillståndsansökan	360 000 kr (engångskostnad)	Avgift 300 000 kr, 60 000 kr inom ram
Hantera tillståndsansökan från insamlingssystem	480 000 kr (engångskostnad/ansökan)	Avgift
Ompröva givna tillstånd	60 000 kr/år och tillstånd	Avgift
Tillsyn insamlingssystem med tillstånd	215 000 kr/år och tillstånd	Avgift
Ta emot och hantera anmälningar från producenter	1 600 000 kr (engångskostnad)	Avgift
Tillsyn och vägledning producenter	4 450 000 kr/år	Avgift
Anmälningar och tillsyn insamlingssystem utan tillstånd	63 750 kr/år	Inom ram
Ta fram information på engelska	60 000 kr (engångskostnad)	Inom ram
Plockanalyser	2 100 000 kr/år	Ersätts av insamlingssystemen

### *Finansiering av kostnader kopplade till insamlingssystem med tillstånd*

Naturvårdsverket får intäkter från tillsynsavgift från insamlingssystem om 275 000 kronor per tillståndsgivet insamlingssystem och år. Denna avgift ska finansiera alla kostnader kopplade till vägledning, tillstånd och tillsyn av insamlingssystem med tillstånd. Utredningen bedömer att av de kostnader som hänför sig till insamlingssystem med tillstånd är det endast kostnaden för att ta fram föreskrifter som inte kan finansieras via avgifterna. Av den engångskostnad om 360 000 kronor, som beräknats för att ta fram ett regelverk och en vägledning får den största delen anses vara kopplad till vägledningen för ansökan. Enligt bemyndigandet i förordningen ska en föreskrift endast ange vilka ytterligare uppgifter som ska bifogas en ansökan för att verket ska kunna pröva ansökan. Naturvårdsverket ansvarar redan för två liknande tillståndsförfaranden det bör därför vara förhållandevis enkelt att specificera vilka ytterligare uppgifter som krävs. Samma sak kan dock inte sägas om vägledningen då flera av förordningens krav skiljer sig från de som gäller för elutrustning och förpackningar. Utredningen bedömer därför att föreskriftsarbetet kräver 60 000 kronor och vägledningen 300 000 kronor.

Av kostnaderna kopplade till insamlingssystem med tillstånd är det således endast 60 000 kronor som inte finansieras via avgiften. Denna kostnad får därmed hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

#### *Finansiering av kostnader kopplade till producenterna*

Naturvårdsverket får intäkter från tillsynsavgiften som betalas av varje producent. Intäkterna uppgår till 4 450 000 kronor per år ( $8\,900 \times 500 = 4\,450\,000$ ).

Dessa avgifter finansierar samtliga kostnader kopplade till producenterna.

#### *Finansiering av kostnader kopplade till insamlingssystem utan tillstånd*

I enlighet med det resonemang som förs i avsnitt 10.13.3 har utredningen valt att inte ta ut någon avgift från de aktörer som samlar in textilavfall utan tillstånd.

Kostnaden för att hantera anmälningar och tillsyn har beräknats till 63 750 kronor per år. Utredningen bedömer att denna kostnad kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

#### *Finansiering av kostnader för information*

Enligt beräkningen ovan uppgår kostnaden för att ta fram information på engelska till 60 000 kronor.

Utredningen bedömer att denna kostnad kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

#### *Finansiering av plockanalysen*

Kostnaden för plockanalyser har beräknats till 2 100 000 kronor per år. Som framgår av avsnitt 10.13.3 kan Naturvårdsverket finansiera denna kostnad genom att i enlighet med 8 kap. 3 § FAPT kräva att de som driver tillståndsgivna insamlingssystem ersätter verket för dess kostnader för plockanalyserna.

### 12.11.2 Domstolar

Domstolarna kommer endast att påverkas i begränsad utsträckning och att eventuella merkostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

### 12.11.3 Kommuner

#### *Finansiering av kostnader för återstående textilavfall i restavfallet*

Kommunernas kostnader för återstående textilavfall i restavfallet har beräknats till 4,2 miljoner kronor per år. Enligt 27 kap. 4 § 1 miljöbalken får kommunen ta ut en renhållningsavgift för insamling, transport och behandling av avfall som kommunen ansvarar för. Enligt den föreslagna förordningen (5 §) begränsas kommunens ansvar för att transportera och behandla avfall endast i fråga om avfall som lämnas till någon som med stöd av förordning får samla in avfallet. Kommunen ansvarar således för det textilavfall som slängs i restavfallet och kan därmed, via renhållningsavgiften, finansiera de kostnader kommunen har för detta textilavfall.

#### *Finansiering av kostnader för information*

Av förarbetena till 27 kap. 4 § miljöbalken framgår att regeringen anser att renhållningsavgiften bör kunna användas för att finansiera kommunens kostnader för information om förebyggande av avfall och avfallsförebyggande åtgärder för produkter som omfattas av producentansvar (prop. 2019/20:156, s. 62). Som framgår ovan kommer kommunernas kostnader för information att vara i det närmaste försumbara. Eftersom en del av den information som kommunerna ska vidarebefordra till hushållen avser förebyggande av avfall och avfallsförebyggande åtgärder kan kostnaden sålunda dessutom delvis finansieras via renhållningsavgiften. Någon ytterligare finansiering är därmed inte nödvändig.

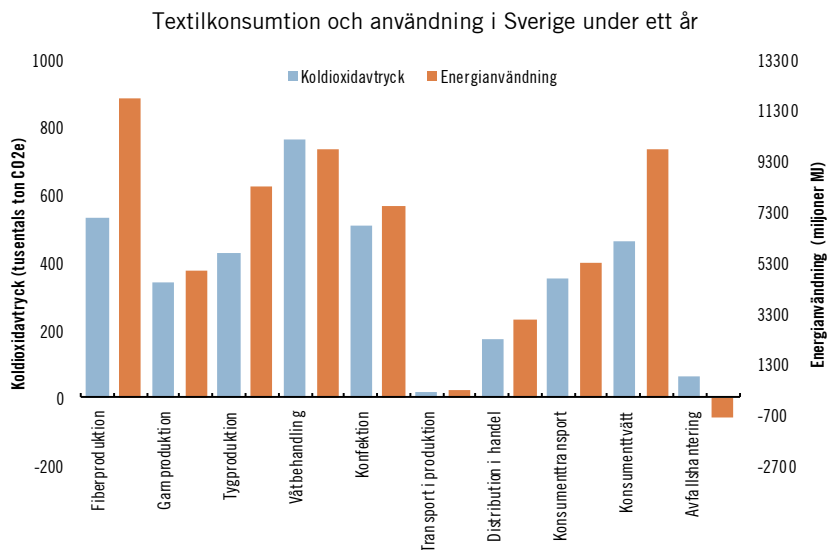
## 12.12 Konsekvenser för miljön

Att öka livslängden på redan producerade produkter genom ökad återanvändning och att använda textilavfall som en värdefull resurs vid återvinning av textil innebär positiva konsekvenser för miljön 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 Mistra Future Fashions rapport (Mistra 2019b) beskrivs att det finns en betydande variation vad gäller data avseende miljöeffekter av textilfibrer. Till exempel finns det relativt gott med data för klimat-effekter, vatten- och energianvändning. Sämre ställt är det med data gällande miljögifter och övergödning, och allra mest bristfällig är datatillgången avseende markanvändning och effekter på ekosystem (jordkvalitet, markerosion, biologisk mångfald). I rapporten beskrivs samtidigt att stora framsteg har gjorts på senare år särskild gällande miljögifter och markanvändning.

Resultat från Mistra Future Fashion (Mistra 2019) bidrar till en ökad förståelse för och konkretisering av vad miljönyttan av ett producentansvar för textil kan tänkas bli. En livscykelanalys har gjorts för att utvärdera miljöeffekten för sex olika klädesplagg: en t-shirt, ett par jeans, en klänning, en jacka, ett par strumpor och en sjukhusuniform. I livscykelanalysen används indikatorer för klimat-effekter, energianvändning, vattenbrist, effekter på markanvändning avseende markkvalitet, ekotoxikologi för färskvatten och human-toxikologi. Miljöeffekterna skalas sedan upp för att representera textil-konsumtionen i Sverige under ett år. Figur 12.1 sammanfattar det totala koldioxidavtrycket och energianvändningen till följd av textil-konsumtion i Sverige under ett år.

**Figur 12.1 Koldioxidavtryck och energianvändning i de olika delarna av den textila värdekedjan**



Källa: Mistra 2019

Miljönyttan i form av minskat klimatavtryck beskrivs vidare för tre olika scenarier i förhållande till dagens situation. Dessa scenarier är

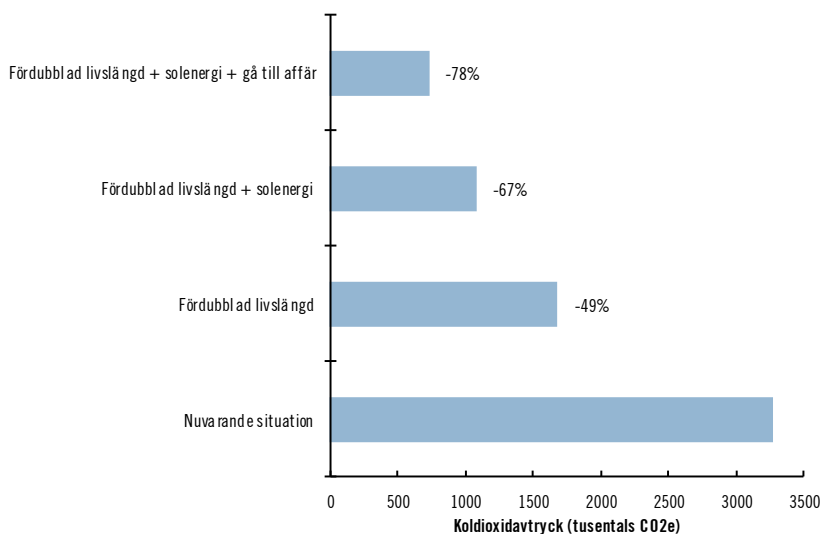
1. fördubbling av antalet gånger som ett plagg används,
2. fördubbling av antalet gånger som ett plagg används + användning av solenergi vid produktionen,
3. fördubbling av antalet gånger som ett plagg används + användning av solenergi vid produktionen + konsumenter promenerar eller cyklar till butiken.

Figur 12.2 visar att climateffekten nästan halveras (49 procent minskning) om plaggen används dubbelt så många gånger. Detta är en tydlig indikation på vilken miljönytta som kan förväntas av införandet av ett producentansvar som enligt våra beräkningar kommer innebära att ytterligare 86 500 ton textil kommer att förberedas för återanvändning och återvinning. Exakt hur stor miljönytta som kan kopplas till förslaget om ett producentansvar behöver dock studeras närmare. Här kan konstateras att den kommer att uppstå och

att just förlängd livslängd genom återanvändningen har störst positiva effekt på klimatet, samtidigt är klimatvinsten betydligt mindre vid återvinning av textilavfallet. Fiberåtervinning innebär endast en minskad miljöpåverkan med 5–10 procent jämfört med att använda jungfrulig råvara (Naturvårdsverket 2015b). Dessutom är återvinningsprocessen resurskrävande och alla andra produktionsled är lika som vid användning av jungfrulig råvara. Remake är därmed ur ett miljöperspektiv bättre än fiberåtervinning eftersom textilmaterialet utgör råvaran till den nya produkten och ingen nyproduktion av fiber, garn och tyg med infärgningen behövs (se avsnitt 4.3.5).

Vad gäller konsumenternas transporter till och från butiker utgör dessa hela 11 procent av den totala klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv (Mistra 2019). En kanske vill invända att en ökad återvinning och återanvändning också kommer att kräva transporter till och från insamlingsställena. Utredningen bedömer dock att denna effekt kommer bli betydligt mindre än vid nyköp av textilier (se avsnitt 4.9). Anledningen till det är att människor förväntas ta med sig ett flertal plagg samtidigt när de väl lämnar in textilier. Dessutom lär somliga passa på att lämna textil samtidigt som de uträttar andra ärenden, förutsatt att insamlingsställena finns på platser där människor ändå rör sig i sin vardag.

**Figur 12.2** Minskat koldioxidavtryck vid olika scenarier



*Källa:* Mistra 2019



Enveco gjorde monetära uppskattningar av miljönyttan – den undvikna miljöskadestkostnaden – för minskad försurning, övergödning och växthuseffekter (Enveco 2016). Miljönyttan av att införa ett producentansvar för textil beror på vilka antaganden som görs gällande i vilken grad nyproduktion ersätts av textil som förberetts för återanvändning, och hur mycket jungfrulig fiber som ersätts av materialåtervunnen fiber. Däremot är bedömningen att efterfrågan på jungfrulig textil kommer att öka i takt med att världens befolkning ökar, varav en ökad andel medelklass som kommer att vilja konsumera textil på samma sätt som vi i Sverige och västvärlden gör i dag. Detta i kombination med att det finns indikationer på att bomull inte kommer att finnas i tillräcklig mängd för att tillfredsställa den ökade efterfrågan globalt till 2030 gör att exempelvis bomullsfibern kommer att behöva ersättas och kompletteras av andra fibrer. Återvunnen fiber kommer därför att vara en viktig framtida råvara i en cirkulär ekonomi.

Vad skulle då nyttan vara att minska mängden textilavfall i restavfallet med 90 procent enligt nuvarande förslag till producentansvar? Baserat på Envecos beräkningar kan konstateras att den totala nyttan (undvikna skadestkostnad) av att minska mängden textil i restavfallet med 90 procent till 2030 är cirka 900 miljoner kronor årligen. Eftersom antaganden, förutsättningar och bakomliggande data har uppdaterats sedan dessa beräkningar gjordes ska uppskattningen tolkas försiktigt och enbart som en indikation på att miljönyttan är mycket betydande. För mer exakta nyttoberäkningar skulle en fördjupad analys krävas. En mer utförlig beskrivning av bakomliggande antagandena bakom beräkningarna finns i Enveco (2016).

### 12.13 Förslagets förhållande till EU-rätten

Införandet av en separat insamling av textil genomför artikel 11.1 tredje stycket i avfallsdirektivet. Förslagen har också i flera avseenden anpassats med hänvisning till de nya minimikrav för producentansvar som följer av artikel 8a i avfallsdirektivet.

I förslagen uppställs inga krav på produkters egenskaper och i de krav som gäller för att erhålla tillstånd att driva ett insamlingssystem har anpassningar gjorts för att uppfylla de krav som följer av tjänstedirektivet. Förslagen begränsar inte heller möjligheten att handla med

textilavfall på EU:s inre marknad. Med hänvisning till e-handelsdirektivet har kravet på förmedlare begränsats till att endast avse förmedlare etablerade i Sverige. Slutligen har utredningen bedömt att förslagen bör anmälas till EU-kommissionen i enlighet med de informationsprocedurer som följer av tjänstedirektivet och direktivet om tekniska regler.

Sammantaget bedömer därför utredningen att förslagen är förenliga med EU-rätten.

## 12.14 Behov av information

Införandet av ett nytt producentansvar och skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall berör samtliga svenska hushåll och alla verksamheter som producerar textilavfall. För att de mål som uppställs för insamlingen räcker det inte att hushållen och andra avfallsinnehavare känner till producentansvaret och den nya skyldigheten att separera textilavfallet från övrigt restavfall. De ska dessutom förmås ändra sitt beteende och lämna sitt textilavfall till dem som får samla in textilavfall separat. Det föreligger sålunda ett omfattande behov av information.

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska förse kommunerna med de uppgifter de behöver för att informera hushållen inom respektive kommun. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ansvarar även för att komplettera kommunens information till hushållen samt för att informera andra avfallsproducenter än hushåll. Avfallsproducenterna ska bland annat erhålla information om skyldigheten att sortera ut textilavfall från övrigt avfall, tillgängliga insamlingssystem, vikten av att i första hand förlänga textilens aktiva livslängd och den miljönytta som sorteringen bidrar till.

Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska även informera producenter om vilka möjligheter det finns att materialåtervinna olika typer av textilier, vilka åtgärder producenter kan vidta för att förenkla insamlingssystemets hantering av det insamlade avfallet och vilka åtgärder producenter kan vidta för att förlänga textilens aktiva livslängd.

För att uppmärksamma utländska distanshandlare på de nya kraven och göra det enklare för dem att ta sitt producentansvar ska Natur-

vårdsverket i samarbete med de tillståndsgivna insamlingsystemen ta fram information på engelska speciellt riktad till denna målgrupp.

Som framgår av avsnitt 1.2 har branschens intresse för utredningens arbete varit betydande. Under utredningens gång har företrädare för de branscher som kommer att beröras erhållit information genom utredningens expertgrupp, utredningens referensgrupp, ett dialogmöte med drygt 100 deltagare, en stor mängd bilaterala kontakter med branschorgan och enskilda företag och deltagande på seminarier. Utredningen bedömer därför att det inte krävs några ytterligare informationsåtgärder riktade mot denna grupp.

Sammantaget bedömer utredningen därför att de föreslagna åtgärderna fyller det informationsbehov som uppstår i samband med genomförandet av förslagen.



## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

#### 15 kap.

##### 9 §

Ändringen av paragrafen innebär att tydliggörs att en förmedlare utgör en av de aktörer i försäljningskedjan som avses med begreppet producent.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.12.5.

##### *15 § första stycket 1*

Ändringen av paragrafen innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter av textil att se till att textilen omfattas av ett insamlings-system för behandling eller återanvändning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.

#### 29 kap.

##### 9 § 16

Ändringen av paragrafen innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 miljöbalken genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden döms till böter. Bestämmelser om sådan anmälningsplikt finns i 13 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.1.

### 9 § 17

Ändringen av paragrafen innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden döms till böter. Bestämmelser om sådan skyldighet finns i 12 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.1.

## 13.2 Förslag till förordning om producentansvar för textil

### 1 §–4 §§ och 5 § första stycket

Paragraferna innehåller upplysningar om förordningens syfte, vilka bemyndigande som utnyttjats för förordningens bestämmelser och bestämmelser i andra författningar som är relevanta vid tillämpningen av förordningen.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.2.

### 5 § andra stycket

Genom bestämmelsen inskränks kommunens ansvar för att transportera och behandla avfall. Bestämmelsen innebär att kommunen inte ansvarar för textilavfall som lämnas till en aktör som erhållit tillstånd enligt 17 § eller till en aktör som i enlighet med 36 § anmält drift av ett insamlingssystem. Motsatsvis innebär bestämmelsen att textilavfall som lämnas till någon som inte erhållit ett sådant tillstånd eller gjort en sådan anmälan fortsatt hör till kommunens ansvar.

Stycket behandlas i avsnitt 10.2.

### 6 §

I paragrafen fastställs vad som avses med textil. Som framgår av 9 § tredje stycket avses KN-nr i den lydelse av Kombinerade nomenklaturen (KN) enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som gällde den 1 oktober 2020. Vid tillämpning av 6 § ska

sålunda den lydelse av den gemensamma tulltaxan som gällde vid detta datum användas. Eftersom den Gemensamma tulltaxan används för att avgränsa vilken textil som omfattas av producentansvaret kan tolkning av bestämmelsen utgå ifrån de allmänna bestämmelserna för tolkning av den Kombinerade nomenklaturen, tidigare meddelade klassificeringsbesked och rättspraxis från EU-domstolen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.2.

## 7 §

I paragrafen fastställs vad som avses med begreppet producent. Av bestämmelsen framgår att endast aktörer som bedriver yrkesmässig verksamhet kan utgöra producenter. Det innebär att privatpersoner som exempelvis säljer eller skänker sina avlagda textilier inte utgör producenter.

Av bestämmelsen följer vidare att det aldrig finns mer än en producent för en enskild textil. För aktörer etablerade i Sverige gäller att det är den som för första gången i Sverige gör textilen tillgänglig för någon annan som är producent. Var i distributionskedjan producenten finns beror därför på när i kedjan som textilen sätts på den svenska marknaden. Följande exempel belyser vem som blir producent.

- Om tillverkning sker i Sverige kommer den svenske tillverkaren att bli producent när textilen släpps ut på den svenska marknaden.
- Om den svenske tillverkaren exporterar den textil som tillverkats finns ingen producent eftersom den aldrig i Sverige gjorts tillgänglig för någon annan.
- Om såväl tillverkning, import och försäljning sker inom samma företag blir företaget producent först när textilen säljs till slutkonsumenten eftersom det är första gången som den görs tillgänglig för någon annan.
- Om ett företag hyr ut textil som köpts in från ett annat land blir uthyrningsföretaget producent när textilen hyrs ut.

Bestämmelsen medför att en secondhandaktör vanligtvis inte är en producent eftersom de produkter som säljs satts på den svenska marknaden av någon annan. I de fall en secondhandaktör importerar begagnad textil kommer denne dock att utgöra en producent för

denna textilen eftersom den textilen inte tidigare satts på den svenska marknaden av någon annan.

När textil säljs på distans direkt från en aktör som inte är etablerad i Sverige till en svensk slutanvändare finns det ingen aktör som är etablerad i Sverige som kan utpekas som producent. Av bestämmelsen följer därför att det i dessa fall är den utländska säljaren som är producent. En slutanvändare kan vara såväl en konsument, offentlig aktör som en näringsidkare.

Av paragrafens andra stycke följer att en aktör kan bli producent även när en textil inte släppts ut på den svenska marknaden. När en aktör innehar textil som av olika skäl inte kan säljas, och som aktören därför vill göra sig av med, ska textilavfallet i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 5 a § i avfallsförordningen lämnas till ett insamlingssystem som får samla in textilavfall. Eftersom textilen aldrig släppts ut på den svenska marknaden finns det ingen producent enligt paragrafens första stycke. Det är därför den som lämnar textilen till ett insamlingssystem som är producent för denna textil.

Av paragrafens tredje stycke framgår att en remake-aktör inte utgör en producent. Bestämmelsen, läst tillsammans med definitionen av remake-aktör i 8 § 4, innebär att det för textil som till minst 80 procent består av textil som släppts ut på den svenska marknaden, inte finns någon producent enligt paragrafens första eller andra stycke.

Begreppen släppa ut på den svenska marknaden, etablerad i Sverige och remake-aktör definieras i 8 § 2, 3 respektive 4 och begreppet distansavtal definieras i 9 § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.

### *8 och 9 §§*

Paragraferna innehåller definitioner av olika begrepp. I kommentaren till de paragrafer där begreppen förekommer återfinns hänvisningar till dessa definitioner.

### *10 och 11 §§*

I paragraferna regleras möjligheten för producenter som inte är etablerade i Sverige att utse en producentrepresentant. Av bestämmelsen följer att det inte är möjligt för producenter etablerade i Sverige att



utse producentrepresentanter. Det följer vidare att en producent etablerad i ett annat land har en möjlighet, men inte en skyldighet, att utse en producentrepresentant. När en producentrepresentant utses ska denne fullgöra de skyldigheter producenten har enligt 12 och 13 §§ och den föreslagna 7 kap. 8 m § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Producentrepresentanten ska även informera Naturvårdsverket om vilken producent denne företräder.

Bestämmelsen genomför artikel 8a.5 tredje stycket avfallsdirektivet.

Begreppet producentrepresentant definieras i 8 § 5.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.12.4.

## 12 §

Av paragrafen följer att producenten ska se till att något som erhållit tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall har åtagit sig att ta hand om textilen när den blir avfall och den del av det historiska textilavfallet som motsvarar producentens andel av den svenska marknaden för ny textil. För att fastställa vilken textil producenten ansvarar för, och därmed hur stor andel av den svenska marknaden för ny textil en producent står för, används definitionen i 7 §.

I enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 9 § 17 miljöbalken kan den producent som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 12 § dömas till böter (se avsnitt 13.1).

Begreppet avfall definieras i 9 § första stycket och begreppen textilavfall och historiskt textilavfall definieras i 8 § 7 och 8.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5 samt i avsnitt 10.6.

## 13 och 14 §§

Av paragraferna följer att en producent är skyldig att skicka en anmälan till Naturvårdsverket innan den sätter textil på den svenska marknaden och att Naturvårdsverket ska se till att det är möjligt att göra en sådan anmälan via internet. Av bestämmelsen i 13 § följer att en sådan anmälan gäller tills vidare och att en ny anmälan endast behöver göras om tidigare lämnade uppgifter har ändrats. En anmälan kommer att medföra att producenten omfattas av Naturvårdsverkets tillsynsansvar och att verket därmed kan fakturera den årliga avgiften

om 500 kronor en producent ska betala enligt den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 8 m § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

I enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 9 § 16 miljöbalken kan den producent som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 13 § dömas till böter (se avsnitt 13.1).

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.6.

### 15 §

Av paragrafen följer att den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige endast får förmedla sådan försäljning från producenter som i enlighet med 12 § sett till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om det textilavfall som producenten ansvarar för.

Enligt bestämmelsen är det endast förmedling av försäljning från producenter som berörs av skyldigheten. Förmedling av textil från privatpersoner omfattas sålunda inte då en privatperson inte kan utgöra en producent enligt definitionen i 7 §.

I enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 22 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter ska en miljöstraffavgift om 50 000 kronor betalas vid överträdelse av 15 §.

Begreppet etablerad i Sverige definieras i 8 § 3.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.12.5.

### 16 §

Av paragrafen följer att det med fem undantag krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem för textilavfall. Bestämmelsen medför att det är förbjudet för aktörer som saknar tillstånd alternativt inte hör till någon av de fem undantagna verksamhetstyperna, att bedriva yrkesmässig insamling av textilavfall.

Begreppen insamlingssystem, remake-aktör, ideell aktör, textilavfall definieras i 8 § 1, 4, 6 och 7.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.6, 10.8 samt 10.8.1.

### 17 §

Av paragrafen följer att det för att erhålla ett tillstånd för att driva ett insamlingssystem krävs att kraven i 18–24 §§ är uppfyllda.

Genom den föreslagna ändringen av 5 §kap. 12 § avfallsförordningen medför ett tillstånd enligt 17 § att den yrkesmässiga insamlingen av avfall undantas från anmälningsplikten som följer av 5 § 10 § avfallsförordningen.

Den som erhåller ett tillstånd kommer att omfattas av Naturvårdsverkets tillsynsansvar och verket kan därmed fakturera den årliga avgiften om 275 000 kronor den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska betala enligt den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 8 l § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.2.

### 18 §

Paragrafen innehåller totalt åtta olika krav som tillsammans säkerställer att insamlingssystemet kan anses vara lämpligt. Vissa av dessa krav är tillräckligt specifika för att det vid provningen bör vara förhållandevis enkelt att fastställa om den ansökan som lämnats möter kraven. Så är fallet för kraven i 8 § 3, 4 och 8. För övriga krav kommer tillämpning att kräva en mer komplex bedömning.

Dels kommer det att vara svårt att vid provningen av ansökan om tillstånd bedöma om den tänkta utformningen av insamlingssystemet kommer att fungera i praktiken. Vid ansökningstillfället kommer det till exempel inte att vara möjligt att med säkerhet fastslå att den tänkta utformningen kommer att leda till att målen i 43–46 §§ nås. Dessa mål ska inte heller nås direkt utan den första avstämningen ska ske först 2028.

Dels tjänar flera av kraven i paragrafen på en samlad bedömning. Detta gäller till exempel målet för hanteringen av det insamlade avfallet i 8 § 7 och kravet i 8 § 5 på att insamlingen ska bedrivas på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialutnyttjande. Om den som driver ett insamlingssystem rapporterar att målet i 46 § inte nås eftersom stora mängder av det insamlade materialet skadats av fukt är det en indikation på att kravet i 8 § 5 inte är uppfyllt. På motsvarande sätt finns det en korrelation mellan

kravet på insamlingen i 8 § 6 och kravet på lättillgängliga insamlingsplatser i 8 § 1. Om mängden textil i restavfallet inte minskar i enlighet med målen är det en indikation på att det inte är tillräckligt enkelt att lämna sitt textilavfall till insamlingssystemet. En alternativ förklaring kan dock vara att informationsinsatserna riktade mot hushåll och verksamheter inte har varit tillräckligt effektiva.

Vid den första prövningen av en ansökan om tillstånd är det därför nödvändigt att väga in att delar av kraven inte ska uppfyllas direkt och att det inte kommer att vara möjligt att med säkerhet fastställa om vissa av kraven är uppfyllda. I detta första steg kommer det därför av nödvändighet att handla om att bedöma om det är troligt att kraven kommer att nås. Först när ett tillstånd beviljats och insamlingssystemet satts i drift kommer det att vara möjligt att uttala sig med större säkerhet. Som följer av 32 och 33 §§ ska också tillståndet förenas med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven och Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd om insamlingssystemet inte längre uppfyller kraven i 8 §. Om de plockanalyser som Naturvårdsverket ska genomföra vartannat år enligt 42 § samt den rapporteringsskyldighet som åligger insamlingssystem med tillstånd enligt 54 och 55 §§ visar att målen i 43–46 §§ inte nås finns det sålunda skäl att ompröva tidigare beviljade tillstånd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.3.

## 19 §

Paragrafen lägger fast en lägsta servicenivå som ska gälla i hela landet. Bestämmelsen specificerar inte vilken typ av insamling som krävs utan endast att det ska finnas en insamlingsplats i varje kommun. Det är därmed möjligt att uppfylla kravet genom att erbjuda exempelvis en fast insamlingsplats, ambulerande insamling eller fastighetsnära insamling. Bestämmelsen hindrar inte heller att olika insamlingslösningar används i olika kommuner.

Av paragrafen följer även att den geografiska spridningen inom respektive kommun ska vara skälig med hänsyn till befolknings-täthet och verksamheters lokalisering. Vad som ska anses vara skäligt får avgöras från fall till fall men även för detta krav finns en nära koppling till målen för insamlingen i 43–45 §§. Nås inte målen är det

en indikation på att spridningen av insamlingsplatser inte är skäligen förhållande till befolkningstäthet och verksamhetens lokalisering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.4.

## 20 §

Av paragrafen följer att ett insamlingssystem ska ge samtliga producenter tillgång till systemet på lika villkor. Det vill säga, den skyldighet producenterna har att ansluta sig till ett insamlingssystem med tillstånd motsvaras av ett krav på insamlingssystemet att erbjuda sina insamlingstjänster till producenterna på icke-diskriminerande villkor. Bestämmelsen genomför artikel 8a.1 d i avfallsdirektivet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

## 21 §

Paragrafens första stycke anger att avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil producenten sätter på den svenska marknaden. Bestämmelsen genomför delar av artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet.

Av paragrafens andra stycke följer att det ska vara möjligt att få tillbaka den avgift som betalats in för en viss textil om textilen exporterats från Sverige.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

## 22 §

Av paragrafen följer att den avgift producenten ska betala när så är möjligt ska anpassas utifrån egenskaperna hos den textil som insamlingssystemet har åtagit sig att ta hand om när den blir avfall. Det följer vidare att när avgiften beräknas ska ett livscykelperspektiv tillämpas och särskild hänsyn tas till egenskaper som påverkar textilens aktiva livslängd och materialåtervinningsbarhet.

Bestämmelsen genomför artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet. Enligt artikel 8.5 i avfallsdirektivet ska kommissionen offentliggöra riktlinjer om anpassningen av de ekonomiska bidrag som avses i artikel 8a.4 b. Enligt tredje stycket får kommissionen, om det behövs för att und-

vika en snedvridning av den inre marknaden, anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av artikel 8a.4 b. Vid tillämpning av denna bestämmelse kan dessa riktlinjer och eventuella genomförandeakter sålunda ge vägledning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

## 23 §

Av 23 § 1 följer att den som avser att driva ett insamlingssystem ska samråda med andra aktörer som har eller har ansökt om tillstånd att samla in textilavfall för att fastställa hur kostnader för det textilavfall som har samlats in samt kostnader för hanteringen av historiskt textilavfall ska fördelas mellan insamlingssystemen. Bestämmelsen kommer sålunda endast att tillämpas om mer än en aktör ansöker om tillstånd att driva ett insamlingssystem. Bestämmelsen anger inte hur kostnaderna ska fördelas utan endast att fördelningen ska fastställas. För att kravet ska uppfyllas krävs det således att alla berörda insamlingsaktörer kan enas om fördelningen.

I de fall en aktör redan erhållit ett tillstånd och ytterligare en aktör ansöker om tillstånd ska samrådskravet enligt 29 § tillämpas även avseende den aktör som redan erhållit ett tillstånd.

Av 23 § 2 följer att den som avser att driva ett insamlingssystem ska redogöra för hur ideella aktörer kan integreras i insamlings-systemet. Bestämmelsen medför inte att det uppställs krav på samarbete med ideella aktörer för att erhålla tillstånd utan endast att det ska framgå om, och i så fall hur, ett sådant samarbete kan ske.

Av 23 § 3 följer att den som avser att driva ett insamlingssystem ska ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven som ställs på ett insamlingssystem under fem år. Bestämmelsen genomför artikel 8a.3 c i avfallsdirektivet. Vid annan tillståndsgivning enligt miljöbalken prövas enbart säkerhetens storlek vid tillståndsgivningen. Frågan om säkerheten är betryggande prövas först efter att säkerheten har ställts. Säkerheten ställs normalt till tillsynsmyndigheten. Då det i dessa fall är fråga om nationella system och tillsynen sker från Naturvårdsverket bör säkerheten ställas till Naturvårdsverket som även har att pröva om den inlämnade säkerheten är godtagbar. Bedömningen av om formen för den ekonomiska säkerheten är godtagbar prövas, så-

som nämnts ovan, särskilt när säkerheten väl har ställts. Det finns inte någon begränsning vad gäller formen av säkerheter som kan vara godtagbara, men det måste prövas i varje enskilt fall om säkerheten är betryggande för sitt ändamål.

Av 23 § 4 följer att den som avser att driva ett insamlingssystem ska rutiner för internkontroll som säkerställer att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven samt att de uppgifter insamlingssystemet ska lämna enligt 54 och 55 §§ håller hög kvalitet.

Bestämmelsen genomför artikel 8a.3 d i avfallsdirektivet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

#### 24 §

I paragrafen listas olika typer av information som den som avser att driva ett insamlingssystem ska åta sig att publicera på sin webbplats. Bestämmelsen genomför artikel 8a.3 e i avfallsdirektivet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

#### 25 §

Av paragrafen följer att kraven i 18 §1–4 och 19 § får uppfyllas genom samarbete med andra insamlingssystem som har tillstånd. Bestämmelsen kan tillämpas då minst ett tillstånd beviljats och ytterligare en aktör ansöker om tillstånd. Bestämmelsen kan även tillämpas om två aktörer ansöker om tillstånd vid samma tillfälle och i sina ansökningar anger att de avser att samarbeta för att uppfylla vissa av kraven. För att en sådan tillämpning ska vara möjlig krävs det dock att båda de sökande även uppfyller övriga krav för att erhålla tillstånd så att tillståndsprocessen resulterar i att båda ansökningarna beviljas parallellt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.8.

#### 26 §

Paragrafen ger uttryck för principen om ömsesidigt erkännande som följer av EUF-fördraget och EU-domstolens praxis. Bestämmelsen medför att om en sökande från ett annat EU- eller EES-land kan visa att likvärdiga krav, eller krav som i allt väsentligt har jämförbara syf-

ten, redan uppfylls i ett annat EU- eller EES-land så ska Naturvårdsverket inte tillämpa motsvarande krav i 18–24 §§. Bestämmelsen medför till exempel att om den sökande kan visa att en myndighet i ett annat EU- eller EES-land ansett att den sökandes rutiner för internkontroll är tillräckliga för att uppfylla artikel 8a.3 d i avfallsdirektivet ska Naturvårdsverket avstå från att pröva om 23 § 4 är uppfyllt och i stället erkänna den bedömning som den utländska myndigheten gjort.

Naturvårdsverkets prövning ska sålunda begränsas till de av kraven i 18–24 §§ för vilka den sökande inte kan visa att likvärdiga krav, eller krav som i allt väsentligt har jämförbara syften, redan uppfylls i ett annat EU- eller EES-land.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.7.

### 27 §

Av paragrafen följer att den som erhållit ett tillstånd att driva ett insamlingssystem för textilavfall ska lämna en redogörelse över systemet till kommunerna. En kommun som önskar samråda med den som driver insamlingssystemet kan begära ett sådant samråd enligt 34 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.5.

### 28 §

Av paragrafen följer att om den som driver ett insamlingssystem med tillstånd tar emot en anmälan från en avfallsinnehavare om behov av städning på en av systemets insamlingsplatser eller behov av tömning av en av systemets insamlingsbehållare så ska den berörda kommunen erhålla information om denna anmälan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.3.

### 29 §

Av paragrafen följer att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd har en skyldighet att fortlöpande se till att insamlingssystemet uppfyller förordningens krav. Bestämmelsen betonar behovet av att den som driver ett insamlingssystem fortlöpande behöver följa hur insamlingssystemet fungerar i praktiken och stämma av det mot



förordningens krav. I de fall utformningen av insamlingssystemet, informationsinsatser etc. inte gett det resultat som förväntades vid tillståndsansökan ska anpassningar göras.

Av paragrafen följer även att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd är skyldig att delta i det samråd som ska ske enligt 23 § 1. Det följer även att Naturvårdsverket ska underrättas om sådana förändringar av hur systemet organiseras eller drivs som kan påverka bedömningen av om systemet uppfyller förordningens krav samt om samråd med kommuner eller ideella aktörer genomförts enligt 34 och 35 §§ och om resultatet av dessa samråd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.6.

### 30–33 §§

Av paragraferna följer att Naturvårdsverket prövar frågor om tillstånd att driva insamlingssystem och vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Av 62 § 1 följer att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas.

Av paragraferna följer vidare att Naturvårdsverket ska förena ett tillstånd med de villkor som behövs för att verksamheten under hela tillståndstiden uppfyller kraven och att Naturvårdsverket får återkalla ett tillstånd om insamlingssystemet inte längre uppfyller kraven i förordningen.

Utredningen har bedömt att tillstånd inte bör tidsbegränsat och framhållit att även om ett tillstånd kan tidsbegränsas enligt 16 kap. 2 § miljöbalken så kan en tidsbegränsning strida mot bestämmelserna i tjänstedirektivet.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.7.9.

### 34 §

Av paragrafen följer att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd är skyldig att samråda med en kommun om det behövs eller om kommunen begär det. Skyldigheten är sålunda begränsad till att delta i ett samråd. Av 29 § andra stycket följer att Naturvårdsverket ska informeras om ett samråd skett och om resultatet av samrådet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.6.

## 35 §

Av paragrafen följer att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd är skyldig att på begäran av en ideell aktör delta i ett samråd för att undersöka möjligheten att integrera aktören i insamlingssystemet. Skyldigheten är sålunda begränsad till att delta i ett samråd och det föreligger inget krav på att integrera en ideell aktör i systemet. Av 29 § andra stycket följer att Naturvårdsverket ska informeras om ett samråd skett och om resultatet av samrådet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.6.

## 36 §

Av paragrafen följer att den som önskar utnyttja möjligheten i 16 § andra stycket och driva ett insamlingssystem utan tillstånd ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Av paragrafen följer även vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla. Bestämmelsen innebär att en aktör som tillhör någon av de kategorier som räknas upp i 16 § andra stycket ska anmäla sin avsikt att driva ett insamlingssystem. Först när en sådan anmälan lämnats kan insamlingssystemet tas i drift. En anmälan gäller tills vidare men Naturvårdsverket ska underrättas om ändringar i tidigare lämnade uppgifter. Sådana ändringar kan avse exempelvis en utvidgning av var insamlingen bedrivs.

Det är den som driver insamlingssystemet som är skyldig att anmäla insamlingen. Det innebär exempelvis att om en ideell aktör samarbetar med en kommun och på uppdrag av kommunen samlar in textilavfall på kommunens återvinningscentraler så är det den ideella aktören som ska anmäla insamlingen. Härav följer även att det i dessa fall är den ideella aktören som ansvarar för att fullgöra även övriga skyldigheter som fastställs i förordningen. Samma sak gäller om den ideella aktören på uppdrag av en butik som säljer textil sköter insamlingen i butiken.

Genom den föreslagna ändringen av 5 kap. 12 § avfallsförordningen medför en anmälan enligt 36 § att den yrkesmässiga insamlingen av avfall undantas från anmälningsplikten som följer av 5 kap. 10 § avfallsförordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.3.

## 37 §

Av paragrafen följer att Naturvårdsverket ska informera berörda kommuner och den som har tillstånd att driva ett insamlingssystem om de anmälningar som görs enligt 36 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.3.

## 38 §

Av paragrafen följer att den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket 1–3 inte kräver tillstånd ska överlämna det insamlade textilavfallet till ett insamlingssystem med tillstånd.

I enlighet med kravet i 18 § 1 ska dessa aktörer kunna lämna sitt avfall utan att någon avgift tas ut. Om en kommun driver ett insamlingssystem följer av 18 § 4 att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska hämta det textilavfall kommunen samlat in gratis vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver insamlingssystemet har kommit överens om. För övriga aktörer som omfattas av 16 § andra stycket 1–3 gäller, på samma sätt som för andra verksamheter som innehar textilavfall, att ett insamlingssystem med tillstånd ska tillhandhålla insamlingsplatser med en spridning som är skälig med hänsyn till verksamhetens lokalisering.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.2.

## 39 §

Av paragrafen följer att en remake-aktör som driver ett insamlingssystem får behålla den del av det insamlade textilavfallet som används som råvara i den egna verksamheten.

Begreppet remake-aktör definieras i 8 § 4.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.2.

## 40 §

Av paragrafens första stycke följer att en ideell aktör som driver ett insamlingssystem har rätt att behålla det insamlade textilavfallet. Bestämmelsen innebär endast att den ideella aktören har rätt att behålla

materialet och hindrar därmed inte att delar av det insamlade materialet lämnas vidare till ett insamlingssystem med tillstånd.

Paragrafens andra stycke anger att denna rätt att behålla det insamlade textilavfallet även föreligger när en ideell aktör samarbetar med en aktör som också har rätt att driva ett insamlingssystem utan tillstånd. Bestämmelsen innebär exempelvis att en ideell aktör som samlar in avfall på en kommuns återvinningscentraler eller i butiker som säljer textil får behålla det insamlade avfallet trots att dessa aktörer inte skulle ha samma rätt om de skötte insamlingen i egen regi.

Begreppet ideell aktör definieras i 8 § 6.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.8.2.

#### 41 §

Av paragrafen följer att den som driver ett insamlingssystem som enligt 16 § andra stycket inte kräver tillstånd ska behandla och hantera textilavfallet på ett sätt som främjar förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Detta är samma krav som ställs på insamlingssystem med tillstånd, se 18 § 5. Bestämmelsen innebär att insamlingen ska bedrivas så att textilen inte blir fuktig, mögelangripen eller kontaminerad.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.7.3 samt 10.8.3.

#### 42–45 §§

Av paragraferna följer att Naturvårdsverket ansvarar för att genomföra plockanalyser av restavfallet och i fraktionen energiåtervinning på kommunernas återvinningscentraler. Det följer även att Naturvårdsverket ska beräkna ett genomsnitt som anger hur många kilo textilavfall som varje person årligen slänger i restavfallet eller i fraktion för energiåtervinning på återvinningscentralerna. Slutligen anges mål för hur detta genomsnitt ska minska i tre etapper fram till 2036.

Det följer av 18 § 6 att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ansvarar för att insamlingen bedrivs så att målen i 43–45 §§ nås. Av 42 § fjärde stycket följer att Naturvårdsverket ska delge resultaten från plockanalyserna till den som driver ett insamlingssystem med tillstånd. Den som driver insamlingssystemet kommer sålunda

att kontinuerligt erhålla information om målen nås och kan därmed vidta då åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kravet i 18 § 6.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.9.

#### 46 §

Av paragrafens första stycke följer att av det textilavfall som samlas in av insamlingssystem med tillstånd ska minst 90 viktprocent förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas senast från år 2028.

Av paragrafens andra stycke följer att avfallshierarkin ska tillämpas och för det avfall som inte förbereds för återanvändning ska materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning. Att avfallshierarkin ska tillämpas följer redan av 15 kap. 10 § andra stycket miljöbalken så den delen av paragrafen utgör en upplysningsbestämelse. Kravet på att materialåtervinningen i första hand ske genom att textilavfallet används för remake och i andra hand genom fiberåtervinning följer dock inte av hierarkin utan utgör en skärpning som medför att materialåtervinning genom att textilavfallet används för remake eller fiberåtervinning ska ha företräde framför andra typer av materialåtervinning såsom down-cycling.

Det följer av 18 § 7 att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ansvarar för att återvinningen av det insamlade avfallet bedrivs så att det mål som fastställs i 46 § nås. Med utgångspunkt i de uppgifter som ska rapporteras enligt 54 och 55 §§ kommer Naturvårdsverket och den som driver insamlingssystemet att kontinuerligt erhålla information om målet nås. Den som driver insamlingssystemet kan därmed vidta då åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kravet i 18 § 7.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.9.

#### 47 §

I paragrafen regleras Naturvårdsverkets ansvar för att informera utländska distanshandlare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.12.7.

*48–50 §§*

Av paragraferna följer att det är den som driver ett insamlingssystem med tillstånd som ansvarar för att ta fram information riktad till hushållen. Av bestämmelsen i 48 § följer att en stor del av den information som kommunen ska förse med är generell. För att uppfylla kravet i 48 § 3 krävs det dock att informationen anpassas efter den insamlingslösning som gäller i en viss kommun.

Av 49 § följer att kommunen ska ge den som anmält att den samlar in textilavfall inom kommunen möjlighet att lämna synpunkter på den information den som driver ett insamlingssystem med tillstånd lämnat. En sådan synpunkt kan vara att informationen om det tillståndsgivna insamlingssystemets insamlingsplatser ska kompletteras med information om de insamlingsplatser som insamlingssystem utan tillstånd erbjuder.

Slutligen följer av 50 § att kommunen ska informera hushållen om den information som erhållits enligt 48 §. Kommunen väljer själv hur informationen ska delges kommunens hushåll.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.10.

*51–53 §§*

Av paragraferna följer att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska informera hushållen, andra avfallsproducenter än hushåll och producenter. Av bestämmelserna följer vilken typ av information respektive mottagare ska erhålla men den som driver insamlingssystemet väljer själv hur information ska delges.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.10.

*54 och 55 §§*

Av paragraferna följer att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd senast den 31 mars varje år ska lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverket.

Av 54 § 1 följer att uppgifter om alla producenter för vilka insamlingssystemet i enlighet med 12 § åtagit sig att ta hand om textilavfall och uppgifter om vikten av den textil dessa producenter satt på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret ska

lämnas. Uppgiften om vilka producenter som slutit avtal med insamlingsssystemet gör det möjligt för Naturvårdsverket att verifiera att de producenter som anmält sig till verket enligt 13 § även har uppfyllt kravet i 12 §.

Övriga uppgifter som ska lämnas rör koldioxidutsläpp från transporter, vikten av det textilavfall som samlats in och uppgifter om var och hur textilavfallet behandlats. Av 54 § 3 följer att det är vikten på textilavfallet som ska rapporteras. Om annat avfall än textilavfall, till exempel skor, lämnats till insamlingsssystemet ska vikten av detta avfall sålunda inte ingå i den uppgift som lämnas till Naturvårdsverket.

Begreppen remake och fiberåtervinningen definieras i 8 § 10 och 11.

Paragraferna genomför artikel 8a.1 c i avfallsdirektivet.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.11.2.

#### 56–59 §§

I paragraferna anges vilka uppgifter som de som driver insamlings-system som inte kräver tillstånd ska lämna till Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år. För samtliga aktörer gäller att det är vikten på det textilavfall som samlats in som ska rapporteras. Om annat avfall än textilavfall, till exempel skor, lämnats till insamlingsystemen ska vikten av detta avfall sålunda inte ingå i den uppgift som lämnas till Naturvårdsverket.

Begreppen remake och fiberåtervinningen definieras i 8 § 10 och 11.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.11.3.

#### 60, 61 och 63 §§

Paragraferna innehåller upplysningar om bestämmelser om tillsyn, sanktioner och överklagande.

Paragraferna behandlas i avsnitt 10.13.1, 10.13.2 och 10.15.

#### 62 §

I paragrafen anges att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska lämnas enligt 31 § och om verkställigheten av förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.14.

### **13.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken**

7 kap.

8 l §

Bestämmelsen är ny och innebär att den som driver ett insamlings-system med tillstånd enligt 17 § förordningen om producentansvar för textil för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.3.

8 m §

Bestämmelsen är ny och innebär att en producent som har skyldigheter enligt förordningen om producentansvar för textil för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet. Bestämmelser om vem som anses vara producent finns i 7 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.3.

### **13.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)**

2 kap.

24 § 9

Bestämmelsen är ny och innebär att Naturvårdsverket ansvarar för tillsynen av förordningen om producentansvar för textil med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.2.



## **13.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter**

### **11 kap.**

#### *21 §*

Bestämmelsen är ny och innebär att miljöstraffavgift ska betalas av den som driver ett insamlingssystem vid överträdelse av 54 eller 56–58 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.1.

#### *22 §*

Bestämmelsen är ny och innebär att miljöstraffavgift ska betalas av en förmedlare vid överträdelse av 15 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.1.

#### *23 §*

Bestämmelsen är ny och innebär att miljöstraffavgift ska betalas av den som i strid med 16 eller 36 § förordningen om producentansvar för textil driver ett insamlingssystem utan tillstånd eller föregående anmälan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.13.1.

## **13.6 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)**

### **1 kap.**

#### *14 a §*

Paragrafen är ny och innebär att begreppet textilavfall har samma betydelse i avfallsförordningen som i förordningen om ett producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.16.1.

**3 kap.***5 a §*

Paragrafen är ny och första stycket innebär att den som har textilavfall är skyldig att sortera ut textilavfallet från annat avfall och lämna det till ett insamlingsystem med tillstånd eller till ett insamlingsystem som anmälts till Naturvårdsverket. Andra stycket innebär att den som har textilavfall som producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet i vissa fall ska lämna detta i särskild ordning.

Bestämmelsen i första stycket genomför artikel 8a.2 samt artikel 11.1 tredje stycket i avfallsdirektivet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.16.2.

**5 kap.***12 § 6 och 7*

Ändringen av paragrafen innebär att anmälningsplikt enligt 5 kap. 10 eller 11 § avfallsförordningen inte gäller för verksamheter som omfattas av ett tillstånd enligt 17 § eller en anmälan enligt 36 § förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.6 samt 10.8.3.

**7 kap.***1 §*

Ändringen av paragrafen innebär att kommunens skyldighet att varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vikten i kilogram på det kommunala avfall som under föregående kalenderår har samlats in av kommunen eller rapporterats enligt 2 § inte gäller uppgifter om sådant avfall som kommunen har lämnat till ett insamlingsystem enligt förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.16.3.

## 2 §

Ändringen av paragrafen innebär att skyldigheten för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att varje år lämna uppgifter till kommunen om vikten i kilogram på avfall som insamlaren har samlat in i kommunen under föregående kalenderår inte gäller uppgifter om sådant avfall som omfattas av förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.16.3.

## 4 §

Ändringen av paragrafen innebär att skyldigheten för den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall att lämna uppgifter till Naturvårdsverket inte gäller avfall som omfattas av förordningen om producentansvar för textil.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.16.3.



# Referenser

- Andermatt Caroline 2020, Ideell Second Hand och Myrorna, muntlig avstämning 2020-02-20 och 2020-06-05.
- Avfall Sverige 2013, *Textilt avfall en framtida resurs – pilotprojekt i Stockholm*, Rapport U2013:15.
- Avfall Sverige 2014, *Miljöstyrande taxa? En vägledning till vikt-baserad avfallstaxa inför beslut, vid införande och drift*, Rapport U2014:05.
- Avfall Sverige 2016, *Manual för plockanalys av grovavfall*, Rapport 2016:30.
- Bet. 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- BREF 2003, *BAT reference document (BREF) for the textiles industry*, Europeiska kommissionen.
- DIBS by Nets 2019, *Svensk e-handel 2019*, DIBS Payment Services AB.
- EEA 2019, *Textiles in Europe's circular economy*, Briefing no. 10/2019, Europeiska miljöbyrån.
- Ekström M Karin 2014, *Reuse and Recycling of Clothing and Textiles: A Network Approach*, *Journal of Macromarketing*, 34(3): 383–399.
- Enveco 2016, *Kostnader och nytta vid olika målnivåer för textilavfall*, Rapport 2016:2.
- Eunomia 2020, *Study to support preparation of the Commission's guidance for extended producer responsibility schemes*, Report for DG Environment of the European Commission.
- Eskilstuna 2019, *Textilinsamling Sortera Rosa påsen*, PowerPoint, Eskilstuna Strängnäs Energi & Miljö AB.

- FTI 2018, *Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingens AB:s svar på remiss av promemoria M2008/00852/R Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper.*
- Fristads 2019, *Pfas i skyddskläder*, Powerpoint, Rosengren Lisa, Fristads.
- Handels 2020, *Handels miljö- och klimatpolitiska program*, Handels Rapporter 2020:3.
- HUI Research och Handelsrådet 2020, *Butikskedjornas Utveckling & Nyckeltal (BUN) (kortversion), Q1 2020.*
- H&M 2020, *H&M group chemical restrictions 2020 Restricted substances list (RSL).*
- Gavigan 2020, *Synthetic microfiber emissions to land rival those to waterbodies and are growing*, PLoS ONE 15(9): e0237839.
- IVA 2019, *Resurseffektiv transport och mobilitet i Sverige – vad behövs?*, Kungliga Ingenjörsvetenskaps Akademin.
- IVA 2020, *Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft (2018–2020)*, Kungliga Ingenjörsvetenskaps Akademin.
- IVA 2020b, *Resurseffektiv textil i Sverige – Textil från avfall till resurs*, Kungliga Ingenjörsvetenskaps Akademin.
- IVA 2020c, *Hållbarhet inom textil ur ett konsumentperspektiv ny minirapport*, Kungliga Ingenjörsvetenskaps Akademin.
- IVL 2013, *Sambällsekonomisk analys av etappmål för textil och textilavfall*, Rapport 2132, Svenska miljöinstitutet.
- IVL 2015, *Kartläggning av svenska kommuners arbete inom textil och textilavfall – Underlag för regeringsuppdrag*, Rapport U 5085, Svenska miljöinstitutet.
- Kemikalieinspektionen 2014, *Chemicals in textiles – Risks to human health and the environment*, Rapport 6/14.
- Kemikalieinspektionen 2016, *Vägen till giftfria och resurseffektiva kretslopp*, Rapport 7/16.
- Kemikalieinspektionen 2019, *Kort om kemikalier regler för textil*, Artikelnummer 511 336.
- Kemikalieinspektionen 2020, *Tillverkare eller importör av varor*, [www.kemi.se/vagledning-till-foretag/tillverkare-eller-importor/varor](http://www.kemi.se/vagledning-till-foretag/tillverkare-eller-importor/varor), Hämtad 2020-11-12.

- KOM 2019, *Den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final*, Europeiska kommissionen.
- KOM 2020, *Business journey on the single market: practical obstacles and barriers*, SWD(2020) 54 final, Europeiska kommissionen.
- KOM 2020b, *2030 climate & energy framework*, Europeiska kommissionen.
- KOM 2020c, *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*, Europeiska kommissionen.
- Konkurrensverket 2017, *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader – Ett regeringsuppdrag om e-handel och delningsekonomi*, Rapport 2017:2.
- Laitala 2018, *Motivations for and against second-hand clothing acquisition*, Clothing Cultures, Volume 5, Number 2, s. 247–262.
- Mistra 2017, *Microplastics shedding from polyester fabrics*, Report 2017:1, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2017b, *Blend Re:wind, en ny process som återvinner både bomull och polyester presenteras nu i Sverige*, <http://mistrafuturefashion.com/sv/blend-rewind-bomull-polyester/>, Hämtad 2020-11-15, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2018, *Report on geographic differences in acceptance of alternative business models*, Report 2018:3, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2018b, *Developments in global markets for used textiles and implications for reuse and recycling*, Report 2018:4, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2019, *Environmental assessment of Swedish clothing consumption – six garments, sustainable futures*, Report 2019:5, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2019b, *Environmental impact of textile fibers – what we know and what we don't know*, Report 2019:03 part 2, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2019c, *White paper on textile recycling*, Report 2019:09, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2019d, *The outlook report 2011–2019 – Mistra Future Fashion final program report*, Report 2019:25, Mistra Future Fashion.

- Mistra 2019e, *Possible sustainable fibers on the market and their technical properties – The fiber bible Part 1*, Report 2019:02, Mistra Future Fashion.
- Mistra 2019f, *Key aspects for introducing an extended producer responsibility for textiles in Sweden*, Report 2019:07, Mistra Future Fashion.
- Naturvårdsverket 2015a, *Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier*, NV-06387-14.
- Naturvårdsverket 2015b, *Textilåtervinning – Tekniska möjligheter och utmaningar*, Rapport 6685.
- Naturvårdsverket 2016, *Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag*, NV-06147-14.
- Naturvårdsverket 2017, *Miljögifter i våra kläder – påverkan i produktionsland och i användarledet*, Powerpoint, Lundin Lisa, Umeå Universitet.
- Naturvårdsverket 2017b, *Mikroplaster – Redovisning av regeringsuppdrag om källor till mikroplaster och förslag på åtgärder för minskade utsläpp i Sverige*, Rapport 6772.
- Naturvårdsverket 2018, *Hållbar textilkonsumtion – En konsumentundersökning om svenskarnas beteende, attityd och kunskap om hållbar textilkonsumtion*.
- Naturvårdsverket 2019, *Hållbara textilier, Konsumentundersökning 2019*.
- Naturvårdsverket 2019b, *The Ecodesign Directive as a driver for less microplastic from household laundry*, REPORT 6867.
- Naturvårdsverket 2020, *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor*, NV-08103-18.
- Naturvårdsverket 2020b, *Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023 – Att göra mer med mindre*, Rapport 6857.
- Naturvårdsverket 2020c, *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*, Presentation av Charlotta Broman, Miljödepartementet på Avfallsrådet 21 oktober 2020.
- Naturvårdsverket 2020d, *Att använda det som finns i garderoben: En litteraturöversikt om konsumenters attityder till begagnade kläder*, Under Publicering.



- Nilsson Djerf Jon 2020, Avfall Sverige, Muntlig avstämning 2020-03-26 och 2020-06-17.
- Nilsson Magnus 2020, Björkåfrihet, Muntlig avstämning 2020-01-30.
- Norden 2013, *The Potential for Green Textile sourcing from Tirupur – On the path to more sustainable global textile chain*, TemaNord 2013:540.
- Norden 2015, *The Nordic textile commitment – A proposal of a common quality requirement system for textile collection, sorting, reuse and recycling*, TemaNord 2015:512.
- Norden 2015b, *A Nordic strategy for collection, sorting, reuse and recycling of textiles*, ANP 2015:720.
- Norden 2015c, *EPR-systems and new business models Part II: Policy packages to increase reuse and recycling of textiles in the Nordic region*, TemaNord 2015:514.
- Norden 2015d, *Nordiskt mode ska bli världens mest hållbara*, [www.norden.org/sv/news/nordiskt-mode-ska-bli-varldens-mest-hallbara](http://www.norden.org/sv/news/nordiskt-mode-ska-bli-varldens-mest-hallbara), Pressmeddelande 2015-04-27.
- Norden 2016, *Gaining benefits from discarded textiles, LCA of different treatment pathways*, TemaNord 2016:537.
- Norden 2016b, *Exports of used textiles, Fate, benefits and impacts*, TemaNord 2016:558.
- Norden 2017, *The Nordic textile reuse and recycling commitment – a certification system for used textiles and textile waste*, TemaNord 2017:545.
- OECD 2019, *Extended producer responsibility (EPR) and the impact of online sales – Environment working paper N° 142*, ENV/WKP(2019).1.
- OECD 2020, *Workshop on Microplastics from Synthetic Textiles in the Environment: Knowledge, Mitigation and Policy*.
- Pihl Kaj 2020, *Assessment of textiles collection potential in Recycling Stations*, Humana People to People.
- Postnord 2019, *E-barometern Årsrapport 2019*, Postnord i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research.
- Postnord 2020, *E-barometern Maj 2020*, Postnord i samarbete med Svensk Digital Handel och HUI Research.

- Prop. 1992/93:180, *Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.*
- Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk.*
- Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
- Prop. 2007/08:129, *Förhandsgodkända insamlingsystem för förpackningar och papper.*
- Prop. 2012/13:161, *Bemyndiganden för elektronikavfall och bekämpningsmedel.*
- Prop. 2015/16:166, *Avfallshierarkin.*
- Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020.*
- Regeringen 2020, *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige.*
- Regeringskansliet 2017, *Sverige och Agenda 2030 – rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling.*
- Regeringskansliet 2018, *Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren, M2008/00852/R.*
- Regeringskansliet 2019, *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R.*
- Regeringskansliet 2020a, *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper, M2020/01079/Ke.*
- Regeringskansliet 2020b, *Återvinning och återbruk ska öka genom nya regler, [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/atervinnate-och-aterbruk-ska-oka-genom-nya-regler/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/atervinnate-och-aterbruk-ska-oka-genom-nya-regler/), Pressmeddelande 2020-06-25.*
- Regeringskansliet 2020c, *Nya nationella mål påskyndar omställningen till en cirkulär ekonomi, [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/nya-nationella-mal-paskyndar-omstallningen-till-en-cirkular-ekonomi/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/nya-nationella-mal-paskyndar-omstallningen-till-en-cirkular-ekonomi/), Pressmeddelande 2020-06-25.*
- Re:textile 2020, *Feasibility of Fashion Remanufacturing Organizing fashion value chains for circularity through remanufacturing (including redesign), Högskolan i Borås.*
- Rosinski Klaus, Human Bridge, Muntlig avstämning 2020-03-23.

- SCB 2019, *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*.
- SCB 2020, *Kvalitetsdeklaration – Avfall, förpackningar, Produktkod MI0307*.
- SERUS 2014, *En prognostiserad SROI-analys av Ideell Second Hand*.
- SMED 2014, *Konsumtion och återanvändning av textilier*, Rapport Nr 149 2014.
- SMED 2016, *En kartläggning av mängder och typ av kläder, hemtextilier och skor: Plockanalyser av textilier i hushållens restavfall*, Rapport Nr 176 2016.
- SMED 2018, *Svenska textilflöden från välgörenhet och utvalda verksamheter*, Rapport Nr 2 2018.
- SMED 2019, *Återanvändning av textil via utvalda online marknadsplatser och appar*, Rapport Nr 11 2019.
- SOU 2017:83, *Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas?*
- SOU 2020:20, *Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier*.
- Stockholm Vatten och avfall 2019, *Kartläggning av textilinsamling i Stockholm*, Presentation av Sundin K.
- Sundin Karin 2020, Stockholm Vatten och Avfall, Muntlig avstämning 2020-08-14 och 2020-08-28.
- Svensk Handel 2020, *Läget i handeln – 2020 års rapport om branschens ekonomiska utveckling*.
- Svensk Handel Stil 2020, *Fortsatt tufft för modehandeln*, [www.svenskhandel.se/rapporter/stilindex/2020/fortsatt-tufft-for-modehandeln/](http://www.svenskhandel.se/rapporter/stilindex/2020/fortsatt-tufft-for-modehandeln/), Pressmeddelande 2020-08-12.
- Swerea IVF 2018, *Klimatdata för textilier*, Uppdragsrapport 27402.
- TEKO 2020, *Modebranschen i Sverige – Statistik och analys 2019*.
- Textile Exchange 2019, *Preferred fibers and materials market report*.
- Textile Exchange 2020, *Preferred Fiber & Materials Market Report 2020*.
- Trafikverket 2017, *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*.
- Tvätteriförbundet 2019, *Statistik om tvätt- och textilservicebranschens utveckling Branschrapport 2019*.

Volante Research 2015, *Modebranschen i Sverige – Statistik och analys 2015 uppdatering*, Rapport 15:08.

Zethraeus Adrian 2020, Re:textile, Högskolan Borås, Muntlig avstämning 2020-09-18.

# Kommittédirektiv 2019:96

## Ett producentansvar för textil

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2019

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på ett producentansvar för textil.

Syftet med producentansvaret är att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Syftet är också att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning med hjälp av tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat lämpligt sätt som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering och som följer avfallshierarkin och uppfyller relevanta krav i avfallsdirektivet (2008/98/EG), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2020.

## Det ska bli enklare för hushåll att återvinna och återbruka

Många företag i textil- och modeindustrin arbetar i dag aktivt med att minska sin påverkan på miljö och klimat och behöver stöd på systemnivå för att komma vidare. Textil är ett mycket användbart material och är i dag en förutsättning för såväl vissa varor som aktiviteter. Produktionen är dock resursintensiv med stor miljö- och klimatpåverkan i hela värdekedjan. Det går åt stora mängder vatten, kemikalier och energi vid produktionen av textil. Detta i sin tur ger utsläpp av farliga ämnen som kan spridas både lokalt och globalt och påverka miljön och människors hälsa. Produktionen genererar också utsläpp av växthusgaser. Genom forskning, utveckling och innovationer finns möjligheter att minska produktionens negativa miljö- och klimataspekter.

Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi är en förutsättning för att Sverige ska gå före och bli världens första fossilfria välfärdsland, bidra till generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och flera av målen inom Agenda 2030. Varierande ambitionsnivå mellan kommuner innebär att dagens hantering av textilavfall i Sverige inte följer avfallshierarkin i miljöbalken. Det behövs åtgärder för att nå högre upp i avfallshierarkin genom ökad återanvändning och bättre avfallshantering. Nästan allt textilavfall som läggs i restavfallet förbränns. Mer än hälften av detta textilavfall är hela produkter. Textil är en värdefull resurs som behöver tas om hand på ett bättre sätt än i dag. I andra hand bör textilen förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. För att textilier och textilavfall ska kunna hanteras enligt avfallshierarkin och tillgängliggöras som en värdefull resurs behöver textilier respektive textilavfall samlas in och hanteras separat.

Det behövs bättre förutsättningar att använda textil längre. Viktiga delar i detta är lång livslängd och möjlighet att använda produkten eller materialet under längre tid. I dagsläget är det till stor del ideella organisationer och kommersiella secondhand-aktörer som främjar återanvändningen. De spelar en viktig roll, inte minst för att främja att textil återanvänds i Sverige.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) finns krav på att medlemsstaterna ska uppmuntra återanvändning av produkter och inrätta system som främjar reparation och återanvändning. Dessa krav gäller bl.a. för textilier (artikel 9.1.d)

samt krav på att vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av hög kvalitet och i detta syfte införa separat insamling av avfall för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11.1). I avfallsdirektivet finns krav gällande producentansvarssystem som införs i medlemsstaterna (artikel 8 och 8a). I direktivet definieras system för utökat producentansvar med en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21). I avfallsdirektivet finns också ett antal minimikrav för producentansvar som ska gälla alla producentansvar som finns i medlemsstaterna. För sådana producentansvar som är inrättade före den 4 juli 2018 ska dessa krav vara genomförda senast den 5 januari 2023.

I dagsläget ansvarar kommunerna för insamling och behandling av hushållsavfall, inklusive textilavfall. Vissa kommuner har även system för separat insamling och sortering av textilavfall. Hushållsavfall får inte hanteras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Textilier som man lämnar ifrån sig med avsikt att de ska användas igen, är inte avfall. I dag har flera företag tagit egna initiativ för att samla in, återanvända och återvinna textil. Naturvårdsverket konstaterade dock i rapporten Förslag om hantering av textilier – redovisning av regeringsuppdrag (2016) att denna hantering sannolikt är olaglig.

För visst hushållsavfall har producentansvar införts, vilket innebär att det är producenterna som är ansvariga för att tillhandahålla ett insamlingssystem för avfallet och för att avfallet behandlas på ett miljömässigt sätt. Exempelvis finns producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning.

I januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna står det att ytterligare steg som gör det enklare för hushåll att återvinna och återbruka ska tas, bl.a. genom att producentansvar för textilier införs. Möjliga framkomliga vägar för att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier ska prövas där branschen och ideella aktörer involveras.

## Uppdraget att föreslå ett producentansvar för textil

### *Hur ska ett ändamålsenligt producentansvar för textil utformas?*

Dagens hantering av textilier är sammantaget inte hållbar. För att kunna hantera avfallet från textilprodukter på ett mer hållbart sätt är en separat insamling av textilavfall en viktig förutsättning. Det finns också en stor potential att öka återanvändningen av textilier i Sverige. Det finns många utredningar och rapporter om miljöproblemen av textil, vissa specifikt om producentansvar. Utredaren bör ta avstamp i det befintliga kunskapsunderlaget, inte minst Naturvårdsverkets rapport Förslag om hantering av textilier från 2016 om vad som framkommit i den textildialog som Naturvårdsverket hållit tillsammans med Kemikalieinspektionen.

För att införa ett producentansvar behövs en definition av vilka textilprodukter som ska omfattas av ett sådant ansvar och om några textilprodukter eventuellt ska undantas från producentansvaret. Vidare ska utredningen föreslå vilka som ska anses vara producenter. Olika ansvarsfördelning råder i dag för hushållsavfall respektive annat avfall från verksamheter. Utredningen ska inkludera alla dessa typer av avfall och föreslå för vilken textil ett producentansvar är lämpligt.

Stora mängder kemikalier används i dag i alla steg av textilproduktionen från råvara till färdig textilprodukt. En viktig förutsättning för ökad återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning är att säkerställa att farliga ämnen och i synnerhet särskilt farliga ämnen inte återcirkuleras i kretsloppet. Vissa grupper av textilier för särskilda behov och verksamheter innebär en större utmaning än andra när det gäller återanvändning. Det kan exempelvis handla om flamskyddsmedel i brandtextil eller äldre textilier tillverkade då kemikalielagstiftningen var mindre strikt. Hanteringen av dessa särskilt problematiska grupper av textil bör beaktas.

Ett producentansvar för textil kommer att påverka kommunernas verksamhet och ställa stora krav på producenterna. Därför ska utredaren samverka med kommunerna och med de företag som omfattas av förslag om producentansvaret.

Ett viktigt perspektiv för utredaren är konsumenternas. Om systemet för återvinning och återanvändning blir enkelt för konsumenterna kan det innebära en ökad insamling, återvinning och återanvändning. Konsumentinformation både kring textiliernas miljöpåverkan samt möjligheterna till återanvändning och återvinning är viktiga



frågor att hantera. Erfarenheter och möjligheter från dagens frivilliga initiativ för att möjliggöra insamling i butik bör särskilt beaktas.

Avfallsdirektivet innehåller minimikrav på utformning av producentansvar och ett svenskt producentansvar för textil behöver därför utformas i enlighet med dessa krav. Detta innebär bl.a. krav på att fastställa avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin (artikel 8a.1 b). Det är viktigt att målen uppmuntrar till ökad återanvändning, och bidrar till miljö- och kostnadseffektiva system. De som definieras som producenter och ansvarar för hanteringen ska ha möjlighet att utforma insamling, återanvändning och återvinning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att nå de mål som utredaren föreslår. God service för insamling ska erbjudas i hela landet. Vidare ska det vara tydligt hur målpuppfyllelse ska beräknas. Ett problem som har uppmärksammats är att helt nya textilier, t.ex. överskottslager och exemplar med fabrikationsfel, direkt lämnas till förbränning. Eventuella mål och utformning av producentansvaret bör styra bort från detta. Det är även viktigt att utformningen inte försvårar arbetet mot en ökad livslängd för textilierna.

Den fysiska insamlingen behöver ske på ett sådant sätt att förutsättningarna är goda för både återanvändning och materialåtervinning. Fukt och mögel är inte bara viktigt att undvika för att möjliggöra återanvändning, utan kan också leda till att textilfiber inte kan materialåtervinnas. Därför behöver insamlingen utföras på ett sätt som säkerställer att textilen inte förstörs.

För att skapa goda förutsättningar för tillsyn och rapportering av uppgifter kan producentansvaret utformas som ett system med tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat sätt som befinns lämpligt och som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering.

Utredaren ska därför

- föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning med hjälp av tillståndspliktiga insamlingssystem eller på annat lämpligt sätt som säkerställer goda möjligheter för tillsyn och rapportering och som följer avfallshierarkin och uppfyller relevanta krav i avfallsdirektivet (2008/98/EG),

- inom ramen för framtagandet av förslag fastställa
  - vilken textil som ska inkluderas i ett producentansvar,
  - vilka som ska anses vara producenter,
  - ansvarsfördelning samt behov av eventuell samordning och samverkan mellan producenter, kommuner och secondhand-aktörer och ideella organisationer som bedriver secondhand-handel,
  - hur relevanta uppgifter för statistik ska samlas in,
  - hur prövning och tillsyn ska ske och finansieras,
  - hur eventuella sanktioner i systemet ska utformas,
  - mål för avfallshantering för textil och vid behov beräkningsmetoder för dessa,
  - hur insamlingssystemen kan erbjuda god service för insamling i hela landet,
  - hur behovet av information om insamlingssystemen och eventuella övriga informationsinsatser ska utformas och finansieras, och
- i utformningen beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU, särskilt arbetet med att genomföra relevanta krav i avfallsdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) samt utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### *Hur kan den existerande andrahandsmarknaden för textil värnas?*

Det finns i dag en betydande secondhand-marknad för framför allt kläder, många gånger med kopplingar till ideella organisationer. För att minska textilavfallet behöver secondhand-aktörernas och de ideella organisationer som bedriver secondhand-handel värnas i utformningen av ett producentansvar. Secondhand-aktörernas verksamheter ger miljövinster. De ideella organisationer som bedriver secondhand-handel ger även sociala vinster till samhället bl.a. genom att förtjäns-

ten från butikerna går till sociala ändamål i Sverige och utomlands. Detta är viktiga aspekter som behöver värnas i utformningen av ett producentansvar.

Utredaren ska därför

- redovisa hur förslaget kan utformas för att värna den verksamhet för återanvändning av textilier som secondhand-handeln och särskilt den som bedrivs av ideella organisationer står för i dag.

### *Utmaningar med en växande e-handel av textil*

En växande del av den svenska textilmarknaden omfattas av e-handeln. I e-handeln kan konsumenter beställa textil direkt från företag i andra länder, framför allt kläder.

E-handeln innebär en särskild utmaning eftersom det är svårt att inkludera e-handelsföretag utanför Sverige i ett nationellt producentansvar samtidigt som det avfall som uppstår till följd av e-handeln kommer att omfattas av insamlingssystemen.

Förslaget om ett producentansvar måste därför utformas så att det säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer och en finansiering av producentansvaret, oavsett hur de distribuerar sina varor. Utredaren ska särskilt analysera om det förslag som finns kring hur e-handeln ska betala kemikalieskatten (dnr Fi2019/03580/S2) samt pågående arbete i utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01) kan beaktas.

Utredaren ska därför

- beskriva hur insamling och behandling av produkter inköpta via e-handel ska hanteras så att alla företag, inhemska och utländska, behandlas likvärdigt.

### *Ett system för insamling av textil?*

Utredaren har i uppdrag att definiera vilket textilavfall som ska omfattas av ett producentansvar. I uppdraget ingår också att genomföra den del av avfallsdirektivet som kräver separat insamling av textilavfall. Därför är det nödvändigt att utredaren ger förslag på system för insamling av textilavfall som behövs för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet om utredningen gör bedömningen att inte allt textil-

avfall som omfattas av kravet i avfallsdirektivet bör ingå i producentansvaret.

Utredaren ska därför

- föreslå ett eventuellt system för insamling av textilavfall som inte ska omfattas av ett producentansvar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

För de viktigare åtgärder och förslag som läggs ska nyttoanalyser, inklusive miljönytta, och kostnadseffektivitetsanalyser tas fram.

Utredaren ska särskilt beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att behandla textil och textilavfall i enlighet med avfallshierarkin. Konsekvenser för hushåll, företag, kommuner och för både kommersiella och ideella organisationer som bedriver secondhand-verksamhet ska också särskilt beskrivas. Behov av enkla och lätthanterliga system för producenterna, samt små företags förutsättningar, ska särskilt beaktas.

Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätten.

Utredaren ska redovisa en bedömning av förslagens effekter i enlighet med i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från textilbranschen, så väl tillverkare, importörer och handel, och kommersiella och ideella organisationer som bedriver secondhand-handel. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete, särskilt om producentansvar, som pågår inom Regeringskansliet, på myndigheter och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2020.

(Miljödepartementet)

---

02008L0098 — SV — 05.07.2018 — 003.007 — 2

---

▼B

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV  
2008/98/EG**

**av den 19 november 2008**

**om avfall och om upphävande av vissa direktiv**

(Text av betydelse för EES)

KAPITEL I

SYFTE, TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH DEFINITIONER

▼M4

*Artikel 1*

**Syfte och tillämpningsområde**

I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska genereringen av avfall, de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning, vilka är av avgörande betydelse för övergången till en cirkulär ekonomi och för att garantera unionens konkurrenskraft på lång sikt.

---

*Artikel 8a*

**Allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar**

1. Om system för utökat producentansvar inrättas i enlighet med artikel 8.1, och även enligt andra unionslagstiftningsakter, ska medlemsstaterna

## ▼M4

- a) fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer, däribland produktors producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter och, i tillämpliga fall, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin,
- b) fastställa avfallshanteringsmål, i linje med avfallshierarkin, i syfte att uppnå åtminstone de kvantitativa mål som är relevanta för det utökade producentansvarssystemet enligt detta direktiv samt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG, direktiv 2000/53/EG, direktiv 2006/66/EG och direktiv 2012/19/EU <sup>(1)</sup>, och fastställa andra kvantitativa och/eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar,
- c) säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av produktors producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter, i tillämpliga fall med angivande av avfallsflödena samt andra uppgifter som är relevanta för tillämpningen av led b,
- d) säkerställa likabehandling av produktors producenter oavsett deras ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare som omfattas av de system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med artikel 8.1 informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att skapa incitament för avfallsinnehavarna att ta ansvar för att lämna sitt avfall till de system för separat insamling som finns tillgängliga, särskilt, när så är lämpligt, genom ekonomiska incitament eller föreskrifter.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla produktors producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produktors producenters räkning

- a) har ett tydligt avgränsat täckningsområde vad gäller geografiskt område, produkter och material utan att begränsa dessa områden till de där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt,
- b) tillhandahåller tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning, inom de områden som anges i led a,
- c) har de ekonomiska medel eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar,

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) (EUT L 197, 24.7.2012, s. 38).

## ▼M4

- d) inrättar ett lämpligt system för egenkontroll, i relevanta fall kompletterat med regelbundna oberoende kontroller för att bedöma
- i) den ekonomiska förvaltningen, inklusive efterlevnaden av kraven i punkt 4 a och b,
  - ii) kvaliteten på de uppgifter som samlas in och rapporteras i enlighet med punkt 1 c i denna artikel, och kraven i förordning (EG) nr 1013/2006,
- e) offentliggör information om uppnåendet av de avfallshanteringsmål som avses i punkt 1 b och, vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar, även information om
- i) ägande och medlemskap,
  - ii) de ekonomiska bidrag som betalas av produkters producenter per såld enhet eller per ton av produkten som släpps ut på marknaden,
  - iii) förfarandet för val av aktörer för avfallshantering.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar

- a) täcker följande kostnader för de produkter som producenten släpper ut på den berörda medlemsstatens marknad:
- kostnader för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål samt kostnader som krävs för att uppfylla andra mål enligt punkt 1 b, med beaktande av intäkterna från återanvändning, från försäljning av returråvaror från dess produkter och från uttagna depositionsavgifter,
  - kostnader för tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare i enlighet med punkt 2,
  - kostnader för insamling och rapportering av uppgifter i enlighet med punkt 1 c,

Detta led ska inte tillämpas på system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med direktiv 2000/53/EG, 2006/66/EG eller 2012/19/EU.

- b) vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar, när så är möjligt anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter, särskilt med hänsyn till deras hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen, varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas och en anpassning göras utifrån kraven i relevant unionsrätt och dessutom, i förekommande fall, harmoniserade kriterier tas som utgångspunkt för att säkerställa en smidigt fungerande inre marknad, och

## ▼M4

- c) inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshandling på ett kostnadseffektivt sätt. Sådana kostnader ska på ett transparent sätt fastställas mellan de berörda aktörerna.

Medlemsstaterna får, om det behövs för att säkerställa korrekt avfallshandling och ekonomisk bärkraft för systemet för utökad producentansvar, frångå den ekonomiska ansvarsfördelning som anges i led a förutsatt att

- i) produkters producenter bär minst 80 % av de nödvändiga kostnaderna för de system för utökad producentansvar som inrättats för att uppnå avfallshandlingsmål i unionslagstiftningsakter,
- ii) produkters producenter bär minst 80 % av de nödvändiga kostnaderna för de system för utökad producentansvar som inrättats den 4 juli 2018, eller efter detta datum, för att uppnå avfallshandlingsmålen i enbart medlemsstatens lagstiftning,
- iii) produkters producenter bär minst 50 % av de nödvändiga kostnaderna för de system för utökad producentansvar som inrättats före den 4 juli 2018 för att uppnå avfallshandlingsmålen i enbart medlemsstatens lagstiftning,

och förutsatt att de återstående kostnaderna bärs av de ursprungliga avfallsproducenterna eller distributörerna.

Detta undantag får inte användas för att sänka den andel av kostnaderna som bärs av produkters producenter inom system för utökad producentansvar som inrättats före den 4 juli 2018.

5. Medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av efterlevnad i syfte att säkerställa att produkters producenter och organisationer som med avseende på utökad producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, inklusive vid distansförsäljning, att de ekonomiska medlen används på ett korrekt sätt, och att alla aktörer som deltar i genomförandet av systemen för utökad producentansvar rapporterar tillförlitliga uppgifter.

Om det i en medlemsstat finns flera organisationer som med avseende på utökad producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning, ska den berörda medlemsstaten utse minst ett organ utan privata intressen eller en myndighet som ska övervaka genomförandet av skyldigheterna med avseende på utökad producentansvar.

Varje medlemsstat ska ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökad producentansvar fullgörs på dess territorium.

Medlemsstaterna får, för övervakning och kontroll av att produktens producers skyldigheter med avseende på system för utökad producentansvar fullgörs, fastställa krav, exempelvis registrerings-, informations- och rapporteringskrav, som ska uppfyllas av en juridisk eller fysisk person som utses till behörigt ombud på dess territorium.



## ▼M4

6. Medlemsstaterna ska säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökad producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällsorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning.

7. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökad producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018, följer denna artikel senast den 5 januari 2023.

8. Tillhandahållandet av information till allmänheten enligt denna artikel ska inte påverka konfidentialiteten för kommersiellt känsliga uppgifter i överensstämmelse med relevant unionsrätt och nationell rätt.

---



## SNI-koder för berörda företag

**Tabell 1 SNI-koder för företag som berörs av producentansvaret för textil fördelat på storlekskategori**

SNI	Beskrivning	Antal anställda					Tot.
		1-9	10-49	50-249	250-499	>500	
13910	Tillverkning av trikåväv	6	3	2	0	0	11
13921	Sömnad av gardiner, sängkläder och linnevaror	50	10	0	0	0	60
13922	Tillverkning av presenningar, tält, segel o.d.	165	22	1	0	0	188
13930	Tillverkning av mattor	5	2	2	0	0	9
14120	Tillverkning av arbets-, skydds- och överdragskläder	16	2	0	0	0	18
14130	Tillverkning av andra gång- och ytterkläder	107	3	0	0	0	110
14140	Tillverkning av underkläder, skjortor och blusar	13	2	3	0	0	18
14190	Tillverkning av andra beklädnadsvaror och tillbehör	54	4	0	0	0	58
14310	Tillverkning av strumpor	4	3	0	0	0	7
14390	Tillverkning av andra trikåvaror	2	2	0	0	0	4
15120	Tillverkning av reseffekter, handväskor, sadel- och seldon m.m.	46	5	1	0	0	52
46160	Provisionshandel med textilier, kläder, skodon och lädervaror	289	11	2	0	0	302
46410	Partihandel med textilier	246	36	1	0	0	283
46420	Partihandel med kläder och skodon	752	143	24	2	1	922
46499	Partihandel med övriga hushållsvaror	700	98	14	0	0	812
47191	Annan varuhus- eller stormarknadshandel	15	9	3	1	3	31
47199	Övrig detaljhandel med brett sortiment	191	8	5	0	4	208
47510	Specialiserad butikshandel med textilier	222	10	1	0	0	233
47531	Specialiserad butikshandel med mattor och annan vägg- och golvbeklädnad	79	9	0	0	0	88
47532	Specialiserad butikshandel med inredningstextilier	108	8	0	0	0	116
47711	Specialiserad butikshandel med herr-, dam- och barnkläder, blandat	976	100	19	3	5	1 103
47712	Specialiserad butikshandel med herrkläder	181	17	4	1	1	204
47713	Specialiserad butikshandel med damkläder	437	35	8	4	3	487
47714	Specialiserad butikshandel med barnkläder	86	7	0	1	0	94
47722	Specialiserad butikshandel med väskor, reseffekter och lädervaror	57	5	1	1	0	64
47820	Torg- och marknadshandel med textilier, kläder och skodon	31	0	0	0	0	31

SNI	Beskrivning	Antal anställda					Tot.
		1-9	10-49	50-249	250-499	>500	
47912	Postorderhandel och detaljhandel på Internet med beklädnadsvaror	349	29	11	0	0	389
47915	Postorderhandel och detaljhandel på Internet med sport- och fritidsutrustning	124	6	0	0	0	130
47917	Auktioner på Internet	43	6	0	1	0	50
47919	Postorderhandel och detaljhandel på Internet med övriga varor	796	40	9	0	1	846
47993	Ambulerande och tillfällig handel med övriga varor	59	5	0	0	0	64
77290	Uthyrning och leasing av andra hushållsartiklar och varor för personligt bruk	153	17	2	0	0	172
96011	Industri- och institutionstvätt	203	32	6	1	2	244
<b>Total per SME</b>		<b>6 565</b>	<b>689</b>	<b>119</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>7 408</b>

Uppgifter hämtade ur SCB:s företagsregister under oktober 2020.



Nr U 6236  
Januari 2020

# Översikt: status för textilt producentansvar i Europa

SLUTRAPPORT

På uppdrag av Utredningen Ett producentansvar för textil

Hanna Ljungkvist Nordin



**Författare:** Hanna Ljungkvist Nordin  
**På uppdrag av:** Utredningen Ett producentansvar för textil  
**Rapportnummer** U 6236

© **IVL Svenska Miljöinstitutet 2020**  
IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm  
Tel 010-788 65 00 // [www.ivl.se](http://www.ivl.se)

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Inledning .....	5
Syfte 6	
Genomförande.....	6
Producentansvaret i Frankrike.....	7
Författningsbeslut.....	7
Syfte med lagstiftningen .....	8
Effekter i värdekedjan.....	10
Samlad analys .....	12
Storbritannien .....	13
Nulägesanalys .....	13
Tyskland .....	14
Nulägesanalys .....	14
Övriga initiativ.....	16
Nederländerna .....	17
Nulägesanalys .....	17
Övriga initiativ .....	18
Nordiska länder.....	19
Danmark.....	19
Finland	19
Övriga initiativ.....	20
Rekommendationer för framtida lagstiftning.....	21
Uppströms rekommendationer .....	21
Nedströms rekommendationer .....	23
Referenser.....	25



## Sammanfattning

Frankrike är ännu det enda land som infört producentansvar för textil. Erfarenheterna från detta visar att insamling och återvinning ökat, men pekar också på ett antal svårigheter. På grund av målsättningen att skapa arbetstillfällen för människor som står långt från arbetsmarknaden har systemet utformats så att majoriteten av sorteringen sker i Frankrike till en mycket hög kostnad. Detta medför att endast små medel tillförts till forskning och utveckling av nya textiltåtervinningstekniker. De differentierade producentansvarsavgifter som införts för att främja hållbara textilprodukter och användning av återvunnen råvara har haft mycket litet genomslag, bland annat för att såväl avgifter och avdrag ligger på en låg nivå, att rapporteringen är komplicerad och för att Frankrike bara är en marknad av många för producenterna.

Det finns ännu inga färdiga författningsförslag om producentansvar i andra europeiska länder. De som kommit längst, utöver Sverige, är Nederländerna och Tyskland där förutsättningar utreds. Även Storbritannien har förordat ett producentansvar, men Brexit har troligen dämpat utvecklingen. I de nordiska länderna ligger Sverige i framkant och inga konkreta planer på producentansvar finns i våra grannländer.

Överlag ställer sig den del av branschen som hanterar insamlad textil idag positiva till införande av producentansvar, då de ser lagstiftningen som ett sätt att kanalisera välbehövliga medel till en hårt pressad bransch. Producenter är mer försiktiga i sin framtoning och framhåller vikten av att inte skapa alltför tungrodda administrativa system med olika förutsättningar i olika länder. Tydlighet och transparens är viktiga faktorer i en ny lagstiftning, liksom att fokus inte enbart läggs i avfallsled. En balans mellan uppströms och nedströms åtgärder, så som förslagits i Ljungkvist Nordin m.fl. (2019) bidrar till att öka cirkulariteten och hållbarheten i den textila värdekedjan.

På nationell nivå förbereder medlemsstaterna lagstiftning för att uppfylla ändringarna enligt 2018/851/EC i EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) med krav på separat insamling av textilavfall senast 2025. Separat insamling kommer att medföra ytterligare krav på effektivare sortering och fler lösningar för högkvalitativ återvinning av textil i Europa om inte cirkulariteten i systemet ska bli lidande.





## Inledning

Med anledning av den höga miljöbelastningen från textilproduktion börjar EU och flera enskilda medlemsstater se över lagstiftning som kan reducera miljöpåverkan från textilanvändning. I "My agenda for Europe" nämner kommissionens ordförande von der Leyen textilsektorn och byggsektorn som extra viktiga att ställa om till mer hållbart resursutnyttjande (von der Leyen 2019). I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) finns krav på att medlemsstaterna ska uppmuntra återanvändning av produkter och inrätta system som främjar reparation och återanvändning. Dessa krav gäller bl.a. för textilier (artikel 9.1.d) samt krav på att vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av hög kvalitet och i detta syfte införa separat insamling av avfall för textilier senast den 1 januari 2025 (artikel 11.1). Direktivet ställer också krav på att separat insamlat textilavfall inte får förbrännas eller deponeras. Dessa krav kommer att sätta stort tryck på en ansträngd marknad för använd textil, där insamlade mängder redan idag ökar och kvaliteten på materialet sjunker (Ljungkvist Nordin m.fl. 2019).

Alla EU:s medlemsländer kommer alltså att behöva adressera frågan, men så länge inget producentansvar införs på europeisk nivå kan lösningarna komma variera från land till land. Frankrike införde ett producentansvar för textil och skor redan 2007, och flera andra länder undersöker förutsättningarna för att introducera producentansvar. I Sverige redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag kring hållbar hantering av textil och textilavfall 2016. En av de två föreslagna åtgärderna för att förbättra hanteringen av textilavfall var att införa ett producentansvar för textil.

I januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna står det att ytterligare steg som gör det enklare för hushåll att återvinna och återbruka ska tas, bland annat genom att producentansvar för textilier införs. Möjliga framkomliga vägar för att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier ska prövas där branschen och ideella aktörer involveras. En utredning tillsattes i december 2019 för att ta fram författningsförslag. Enligt kommittédirektiv 2019:96 (Miljödepartementet 2019) skall syftet med producentansvaret vara:

*"...att åstadkomma miljönytta genom ökad insamling av textil för återanvändning och av textilavfall för återvinning, i första hand för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Syftet är också att ansvaret för avfallshantering och återvinning av textil ska läggas på producenterna utifrån principen om att förorenaren betalar."*

Utredaren ska ta avstamp i det befintliga kunskapsunderlaget kring producentansvar för textil, vilket denna rapport skall bidra till.



## Syfte

Syftet med denna rapport är att leverera:

- en lättöverskådlig statusrapport över vilka länder som har eller förbereder sig för att införa ett producentansvar för textil.
- att tydliggöra hur de olika länderna valt att implementera utvalda delar (se lista nedan) i sitt redan existerande eller planerade producentansvar

Målet med leveransen är att utgöra ett viktigt underlag för utredningen Ett producentansvar för textil.

## Genomförande

Arbetet har genomförts genom litteraturstudier av de tidigare studier och projekt som genomförts kring införande av producentansvar eller liknande, frivilliga system för hantering av använd textil. Dessa omfattar bland annat satsningen "The Nordic Textile commitment" från Nordiska Ministerrådet 2014–2015, Analys av det franska producentansvaret genomfört av WRAP (2018) och den rapport om viktiga aspekter att beakta vid införande av ett svenskt producentansvar (Ljungkvist Nordin m.fl. 2019) som nyligen tagits fram inom forskningsprogrammet Mistra Future Fashion.

Kunskap från ett uppdrag åt danska Miljøstyrelsen om status för textilhantering i olika länder har också använts, liksom information från olika branschorganisationer, intressentdialoger och nationella strategier för avfallshantering och cirkulär ekonomi. Enstaka intervjuer med bransch-kunniga har genomförts.

Rapporten beskriver det franska producentansvaret utifrån ett antal frågeställningar, samt analyserar ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter av lagstiftningen från olika intressenters perspektiv. För övriga länder, där inga författningsförslag finns, presenteras istället en nulägesanalys.



## Producentansvaret i Frankrike

Producentansvaret för textil i Frankrike är ännu den enda i sitt slag i Europa. Lagstiftningen är en del av en nationell avfallsstrategi där producentansvar spelar en stor roll för att öka insamling, återanvändning och återvinning av avfall. Producentansvaret omfattar kläder, hemtextil och skor avsedda för hushåll. Producenter, distributörer och importörer som sätter sådana produkter på den franska marknaden ansvarar för dessa produkter när de blir avfall. De kan fullfölja sitt ansvar via en ackrediterad producentansvarsorganisation (PRO) eller genom att själva ackreditera sig enligt de regler som Departementet för ekologi, energi, hållbar utveckling och fysisk planering sätter upp. Idag är ECO TLC den enda ackrediterade PRO:n i Frankrike. Producenterna betalar producentansvarsavgifter till ECO TLC baserat på storlek och typ av produkt de sätter på marknaden enligt nedan<sup>1</sup>. Rapportering och inbetalning sker årsvis.

Tabell 1: Producentansvarsavgifter 2018 (ECO TLC).

Produkt	Mycket liten	Liten	Medel	Stor
Kläder	0,00156 €	0,00626 €	0,00938 €	0,06259 €
Hemtextil	0,00178 €	0,00713 €	0,01068 €	0,07128 €
Skor	-	0,00739 €	0,01107 €	-

Producenterna kan få 75% avdrag på avgifterna för kläder och skor som är hållbara (exempelvis kläder som är slitstarka, färgfasta och håller formen), 50% avdrag för textil som innehåller minst 15% återvunna post-konsumentfibrer (post-consumer) och 25% avdrag för textil som innehåller minst 30% återvunna fibrer från industrispill (pre-consumer). Insamling av textil sköts av kommuner, ofta i samarbete med frivilligorganisationer och producenter, med finansiellt stöd av ECO TLC. Den absoluta merparten av medlen i ECO TLC används till att finansiera sortering, och majoriteten av flödena (85% år 2018) sorteras också i Frankrike (ECO TLC 2019) p.g.a. sorterare får ersättning om köper textil från insamlare som ackrediterats av ECO TLC. Den näst största utgiften är stöd till kommuner för insamling och information. Mindre andelar går till exempelvis audits och bidrag till forskning och utveckling (för detaljerat bokslut, se årsrapporten för 2018 (ECO TLC 2019a)).

## Författningsbeslut

Lagen om producentansvar är en del av en övergripande avfallshanteringsstrategi i Frankrike (artikel L-541-10-3 i den franska miljölagen<sup>2</sup>). Lagstiftningen introducerades 2006 och ratificerades 2008. Producentansvarsorganisationen ECO TLC ackrediterades för sitt första sexåriga mandat 2009. En ny mandatperiod med nya, ännu ej kända villkor, startar 2020.

<sup>1</sup> <https://www.ecotlc.fr/page-297-information-in-english.html#PR%20for%20TLC>

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006834454&dateTexte=&categorieLien=cid>



## Syfte med lagstiftningen

Producentansvaret i Frankrike har flera syften; att öka insamling, återanvändning och återvinning av textil från hushåll, men också att öka sysselsättningen för människor som står långt från arbetsmarknaden. Det senare yttrar sig i krav som ställs på sorterare; om en sorterare vill utöka sin verksamhet måste en viss andel av arbetstimmarna utföras av människor med anställningssvårigheter (WRAP 2018).

Tabell 2: Beskrivning av det franska producentansvaret utifrån ett antal frågeställningar.

Frågeställning	Status
1. Definition av textil som berörs?	Kläder, hushållstextil och skor ämnade för hushåll. En detaljerad lista finns tillgänglig på ECO TLC:s hemsida <sup>3</sup> . I medlemsavtalet som uppdateras varje år finns även en lista över hur olika typer av produkter kategoriseras i olika storlekar och gällande avgifter <sup>4</sup> .
2. Är frivilligorganisationers roll definierad	Såväl frivilligorganisationer som privata aktörer kan ackrediteras som insamlare av producentansvarsorganisationen ECO TLC. Ackrediterade insamlare samarbetar även med återförsäljare och bedriver insamling i deras butiker.
3. Hur hanteras verksamhetsavfall?	Inkluderas inte. Endast produkter avsedda för hushåll omfattas (se fråga 1).
4. Finns nationella mål för insamlad/hanterad textil & textilverfall?	Mandatet som ECO TLC fått från myndigheterna sätter upp krav kring insamling och hantering. 50% av den textil som sätts på marknaden skall omdirigeras från deponi 2019. Resultatet blev 38% 2018. Av insamlade mängder skall 95% återanvändas, materialåtervinnas eller energiåtervinnas och max 2% får deponeras. Detta mål uppnåddes 2018, då endast 0,4% deponerades. 41% material- eller energiåtervanns och 58,6% gick till återanvändning. Det finns även ett nationellt insamlingsmål på 4,6 kg textil per capita (resultat 2018 var 3,6 kg). ECO TLC sätter också löpande mål för densiteten av insamlingspunkter i kommuner, i nuläget en punkt per 2000 invånare.
5. Vem ansvarar för att informera hushåll respektive verksamheter om insamling och insamlingsplatser?	ECO TLC och kommunerna är ansvariga för informationskampanjer till hushållen. Kommunerna får ersättning från ECO TLC för att genomföra informationskampanjer. Kommunerna rapporterar antalet informationskampanjer till ECO TLC (917 st år 2018). Kommunerna är ansvariga för att nå upp till målen om densitet för insamlingspunkter.
6. Hur finansieras informationsinsatserna?	All verksamhet finansieras via producenternas avgifter till ECO TLC. År 2018 bestod drygt 21% (nästan 5,4 MEUR) av utgifterna av support till kommunerna för information och insamling m.m. Producenternas avgifter baseras på antalet och storleken av olika textilier man satt på marknaden: olika för olika typer av plagg/produkter.

<sup>3</sup> [https://www.ecotlc.fr/ressources/Textes\\_legaux/GB\\_Annexe\\_1\\_Indicative\\_list\\_of\\_products.pdf](https://www.ecotlc.fr/ressources/Textes_legaux/GB_Annexe_1_Indicative_list_of_products.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents\\_site/Contrat\\_adhesion\\_2019\\_GB.pdf](https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents_site/Contrat_adhesion_2019_GB.pdf)

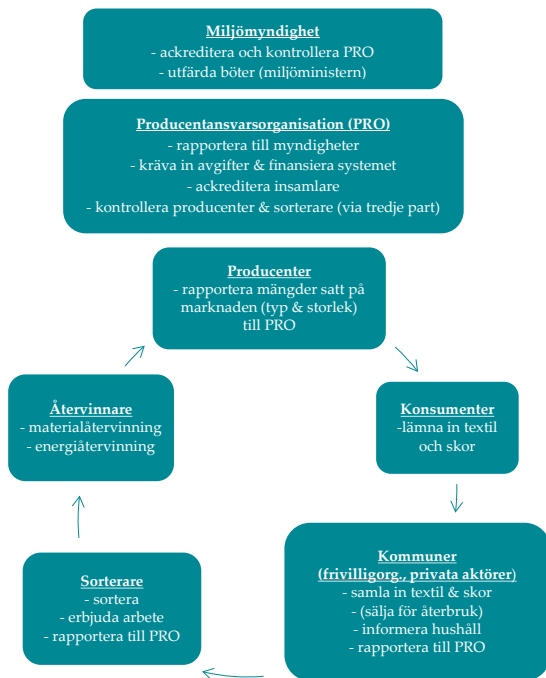


## Rapport U 6236 – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa – SLUTRAPPORT

<b>7. Bygger regeringen på Polluter Pay Principle?</b>	Ja, det är producenterna som via avgifter till producentansvarsorganisationen finansierar systemet.
<b>8. Hur definieras producenter?</b>	Producenter, distributörer och importörer som sätter de berörda produkterna på den franska marknaden. Mer specifikt den som producerar den första momspliktiga fakturan i Frankrike (ECO TLC 2019b).
<b>9. Hur hanteras privatimport via e-handel?</b>	En producent kan enligt ECO TLC:s medlemsavtal vara "en distributör av direktimporterade produkter", vilket borde innebära att privatimport via e-handel omfattas.
<b>10. Finns nationell strategi som pekar ut att sortering och hantering av det insamlade materialet ska ske inom landet?</b>	Frankrike har en Cirkulär Ekonomi-strategi som drar upp de stora dragen, men textil nämns inte specifikt i den utan regleras främst av producentansvaret. Indirekt dirigeras majoriteten av flödena (85% år 2018) till inhemsk sortering (ECO TLC 2019) p.g.a. att ersättning utgår till sorterare som köper textil från insamlare som ackrediterats av ECO TLC.
<b>11. Hur sker rapportering från de olika delarna från insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning?</b>	Producenter rapporterar senast 15 mars varje år till ECO TLC hur mycket de satt på marknaden av de textilier som omfattas av producentansvaret under föregående år. Sorterare rapporterar sorterade mängder och behandling (återanvändning, materialåtervinning, energiåtervinning, deponering) till ECO TLC. Insamlare rapporterar till sorterare vilka mängder de sålt direkt i sina egna butiker. Rapporteringen sker elektroniskt via en separat, skyddad del (extranet) av ECO TLC:s hemsida och är öppen från december (Baldini 2020).
<b>12. Vem har tillsynsansvar?</b>	Krav för ackreditering av PRO:er finns i lagstiftningen. Departementet för miljö, energi, hållbarutveckling och stadsplanering utfärdar mandat på max 6 år till PRO:er och har tillsynsansvar. Tredje part ackrediterar sorterare.
<b>13. Hur sker tillsyn?</b>	Böter på max 30 000 € kan utfärdas av miljöministern till producenter eller PRO:er som inte fullgör sina skyldigheter. Tredje part utför audits hos sorterare och producenter på uppdrag av ECO TLC. År 2018 genomfördes 17 audits av sorterare på plats och 47 på distans. Även PRO:er (och producenter som tar individuellt producentansvar) utsätts för periodiska kontroller av oberoende aktörer på egen bekostnad, på uppdrag av miljömyndigheterna.

En sammanställning av de olika aktörerna och deras respektive roller och ansvar finns i Figur 1.

Report U 6236 – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa – SLUTRAPPORT



Figur 1: Översikt över ansvar och roller i det franska producentansvarssystemet



## Effekter i värdekedjan

I följande avsnitt beskrivs vilka ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter producentansvaret haft för olika intressenter i den textila värdekedjan.

### Miljöeffekter

År 2014 samlades 175 000 ton textil och skor in genom producentansvaret i Frankrike, en siffra som ökat till 239 000 ton 2018 (ECO TLC 2019a). Den ökade insamlingen av textil från 18% av textil satt på marknaden 2009 till 38% 2018 har medfört att betydande mängder textillavfall omdirigerats från deponering. Detta ger besparingar i klimatutsläpp från deponigas och minskar behovet av primära resurser. Dock var det bara tre regioner som nådde upp till målet om 4,6 kg textil och skor per capita 2018. Snittet låg på 3,6 kg, vilket kan jämföras med att 9,5 kg per capita sattes på marknaden samma år (ECO TLC 2019a).

Av insamlade mängder sorterades 52 000 ton toppkvalitet ut för återanvändning direkt av insamlarna (frivilligorganisationer, kommuner), och resten såldes till sorterare. Av sorterade mängder gick 59% till återanvändning, 33% till materialåtervinning, 8% till förbränning med energiåtervinning och 0,4% till deponi. Av de mängder som materialåtervanns användes ungefär en tredjedel som putstrasor och resterade mängder återvanns till produkter med lägre kvalitet, exempelvis isolering, stoppning eller geotextilier (ECO TLC 2019a). En ökad högkvalitativ återvinning till nya plagg och textilier skulle ge ännu en större miljönytta, då kläders värdekedja är mer komplex och har högre miljöpåverkan än exempelvis värdekedjan för isolering. ECO TLC skriver själva i sin årsrapport att dagens återvinningslösningar inte är tillräckligt industrialiserade och lönsamma och att det behövs fler, bättre återvinningsalternativ (ECO TLC 2019a).

ECO-TLC försöker även styra producenterna mot mer hållbara produkter genom differentierade avgifter. Producenterna får olika nivåer av rabatt på producentansvarsavgiften om de använder återvunnet material (50% rabatt för pre- och 25% för post-consumer) eller erbjuder långlivade, "hållbara" produkter (75% rabatt). Effekten av differentieringen har varit liten än så länge (0,64% av vad som sattes på marknaden 2018), troligen delvis beroende på att både avgifter och rabatter är låga. Den rabatt som använts mest är den för mer hållbara produkter, de andra två används knappt alls (ECO TLC 2019a). ECO-TLC uppger själva att några av orsakerna till lågt genomslag är att rapporteringen är krånglig och att statistiken därför inte representerar verkligt genomslag. De menar vidare att producenterna varit positivt inställd till differentieringen, men att alla ännu inte känner till den. En arbetsgrupp jobbar med att ta fram bättre varianter av differentiering och rapportering (Rinck 2019).

### Ekonomiska effekter

ECO-TLC är enligt lag en non-profitorganisation och gick med förlust både 2017 och 2018. Förlusterna balanseras av "finansiella inkomster och utgifter" i årsredovisningen. År 2018 fick de in 21,8 MEUR i avgifter från producenter. Den absoluta majoriteten av medlen, nästan 15 MEUR, gick åt till att finansiera sortering, knappt 5,4 MEUR användes till att stötta kommunala insamlings- och informationssatsningar medan endast 0,5 MEUR gick till forskning och utveckling av nya, hållbara lösningar för mer cirkulära textillöden (ECO TLC 2019a). För producenterna har producentansvaret rimligen lett till högre kostnader för försäljning i Frankrike, både i form av själva avgifterna (i snitt 35 € per ton textil) och i form av kostnader för administration, rapportering och audits. Systemet med detaljerad rapportering av typ av plagg, produkter och deras storlek gör rapporteringen relativt komplicerad för företagen. Företag som har en omsättning under 75 000 EUR eller sätter under 5000 reglerade produkter på marknaden betalar endast en schablonavgift på 45 EUR per år och behöver inte rapportera typ och storlek på produkterna (WRAP 2019). Antalet



medlemmar i ECO TLC har minskat från över 5000 år 2010 till 4237 år 2018. Enligt ECO TLC beror detta på en alltmer polariserad bransch i kris och har inte med producentansvaret att göra (ECO TLC 2019a).

### Sociala effekter

Antalet anställda inom insamling och sortering har ökat från 2 057 heltidstjänster år 2014 till 2 487 år 2018, varav 1 516 inom sortering. 48% av de anställda inom sortering är människor som står långt från arbetsmarknaden. Antalet insamlingspunkter har ökat stadigt och var 2018 uppe i över 45 600 st eller en punkt per 1 455 invånare, vilket borde underlätta för hushållen att lämna sina textilier. Frivilligorganisationernas verksamhet har troligen inte påverkats nämnvärt: de kan ackrediteras som insamlare och sälja textil för återanvändning i sina butiker så länge de rapporterar mängder till ECO-TLC. De kan också få bedriva insamling i producenternas butiker. Viss administrativ börda tillkommer rimligen för ackreditering och rapportering.

### Samlad analys

Det franska producentansvaret har kritiserats av många. WRAP (2019) konstaterar att fokus på sysselsättning leder till höga kostnader för sortering och att fokus för en eventuell engelsk lagstiftning troligen skulle vara mer på utveckling av lösningar för återanvändning och materialåtervinning. De konstaterar också att straffavgifterna i systemet är låga och sällan krävs in.

De differentierade taxorna, som i grunden är en bra tanke, verkar ha för liten effekt på klädföretagens ekonomi för att få brett genomslag. Många textilföretag verkar på en global marknad, och ett lands lagstiftning räcker uppenbarligen inte för att ställa om produktion och affärsmodeller i någon större utsträckning. Om fler länder inför liknande differentieringar i framtida producentansvar kan det öka marknadens efterfrågan på hållbara och materialåtervunna textilier.

Det är problematiskt att så stor andel av inkomsterna går till sortering, när de även skulle kunna finansiera utveckling av nya återvinningslösningar som skapar efterfrågan på materialåtervunnen textil. Sortering sker i väldigt många olika fraktioner och det krävs mycket erfarenhet och kunskap för att utföra arbetet effektivt. Det är därför viktigt att effektivisera arbetet och behålla utbildad personal i så hög utsträckning som möjligt.

Givet att ECO TLC själva identifierat behovet av fler återvinningslösningar vore det logiskt om större ekonomiska bidrag gavs till utveckling av sådana verksamheter, exempelvis kemisk återvinning och automatiserad sortering av textil för materialåtervinning. Problematiken med bristande återvinningskapacitet och efterfrågan kan förväntas öka dramatiskt när EU:s krav om separat insamling av textil i alla medlemsstater träder i kraft år 2025.





## Storbritannien

### Nulägesanalys

I den brittiska avfallsstrategin "Our Waste, our Resources: A Strategy for England" som publicerades 18 december 2018 utlovas utredningar om producentansvar och andra möjliga åtgärder för textil, grovavfall, däck, fiskeredskap och vissa typer av byggavfall senast 2025. Ett av målen med ett producentansvar för textil skulle enligt strategin vara att skapa nya marknader för återvunnet material och därmed öka resurseffektiviteten i textilbranschen som idag är mycket resursintensiv (Defra 2018). Definitionen av textil som anges i strategin omfattar kläder och hushållstextil, liksom "commercial textiles" som exempelvis lakan från hotell och sjukhus. Avfallsstrategin utlovar fortsatt forskning och samarbete med bl.a. WRAP och branschen för att ta fram styrmedel och stödja frivilliga åtaganden för att minska miljöpåverkan från klädkonsumtionen och lyfter fram samarbetet inom SCAP: the Sustainable Clothing Action Plan (Defra 2018). Det finns dock i dagsläget ingen konkret plan för om och hur ett producentansvar för textil skulle införas (Kösegi 2019). Brexit har troligtvis komplicerat och försenat beredningen av frågan. Flera organisationer, som WRAP och Textile Recycling Association har förordat producentansvar som ett viktigt styrmedel, även om man medger att det inte löser hela frågan med ohållbar textilkonsumtion.

Frivilligorganisationer/välgörenhetsorganisationer står idag för den mesta insamlingen av använd textil (främst kläder) i Storbritannien, omkring 650 000 ton per år. Av insamlade volymer säljs ca 30% inom landet och resten exporteras (House of Commons 2019). Detta gör Storbritannien till en av de länder som samlar in mest kläder per capita i världen, men britterna använder också mest kläder; 27 kg per person och år jämfört med exempelvis svenskarnas nästan 14 kg (Naturvårdsverket 2019) eller Frankrikes 9 kg (Textile Recycling Association 2018). Deponering är fortfarande en vanlig avfallshantering i Storbritannien, och omkring 450 000 ton använd textil deponeras varje år (WRAP 2018). Eftersom deponering är kostsamt och exportmarknaderna för använd textil blir alltmer mättade och osäkra (Textile Recycling Association 2018) kan producentansvar vara en väg att driva nya materialåtervinningslösningar.



## Tyskland

### Nulägesanalys

I nuläget finns ingen tydlig inriktning från den tyska regeringen i frågan om producentansvar (Kösegi 2019). Det finns heller ingen nationell strategi för insamling, återanvändning eller materialåtervinning av textilavfall. Regeringens koalitionsavtal 2018 om klimat, miljö och energi åtar sig att utvärdera återvinningspotentialen för fraktioner som för närvarande inte omfattas av separata insamlingsbestämmelser: avfall, gamla textilier och begagnade däck och att använda dessa mer effektivt (Bundesregierung 2018). En studie om detta inleddes i mitten av 2019 på uppdrag av Umweltbundesamt (som är den tyska motsvarigheten till Naturvårdsverket) och ska vara klar i slutet av 2021. Studien förväntas ge rekommendationer kring ifall ett producentansvar ska införas eller inte.


Använd textil (kläder, skor och hushållstextilier) som samlas in via containrar eller fastighetsnära insamling definieras som avfall i tysk lagstiftning enligt § 3 (1) mening 1 och § 2 i kretsloppsverksamhetslagen (Kreislaufwirtschaftsgesetz; KrWG). Enligt samma lag är kommunala avfallsmyndigheter huvudansvariga för insamling av textil från hushåll, men även kommersiella aktörer och frivilligorganisationer kan samla in textil om de anmäler insamlingen till avfallsmyndigheterna (inget tillstånd krävs). Det är dock bara de kommunala aktörerna som måste rapportera insamlade mängder, vilket gör att dataunderlaget är bristfälligt eftersom dessa endast har kontroll över textilinsamlingen i 30% av de tyska kommunerna. Ett förslag till ny kretsloppslagstiftning som skall uppfylla kraven i det nya europeiska avfallsdirektivet har utarbetats av Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (tyska motsvarigheten till miljödepartementet)<sup>5</sup> Den största förändringen i förslaget är att kommunerna får större ansvar för separat insamling av textil, vilket kan påverka andra aktörers möjlighet att samla in negativt.

Tre federala stater (Nordrhein Westfalen, Baden-Württemberg och Sachsen) har i samarbete med Umweltbundesamt utarbetat ett utkast till vägledning om krav för insamling, sortering och återvinning av använda textilier<sup>6</sup> i syfte att klargöra den existerande rättsliga ramen för och optimera behandlingen av använda textilier. Texten inkluderar definitioner av vad som är textil, när använd textil är avfall, under vilka förhållanden end-of waste-kriterier uppnås, vem som tillåts samla in använd textil och en uppförandekod för insamlare. Se en sammanfattning av vägledningen i Tabell 3 nedan.

---

<sup>5</sup> <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-umsetzung-der-abfallrahmenrichtlinie-der-europaischen-union/>

<sup>6</sup> [http://www.umweltruf.de/2019\\_doku/181024\\_Anforderungen%20an%20die%20Textilverwertung%20\\_LAGA.doc](http://www.umweltruf.de/2019_doku/181024_Anforderungen%20an%20die%20Textilverwertung%20_LAGA.doc)

 Rapport U 6236 – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa – SLUTRAPPORT

Tabell 3: Beskrivning av vägledningen baserad på nuvarande lagstiftning från delstaterna NW, BW, SN och Umweltbundesamt utifrån ett antal frågeställningar.

Frågeställning	Status
1. Definition av textil som berörs?	Kläder, skor, accessoarer (hattar, bälten, sjalar, handväskor) och hemtextil (lakan, dukar, gardiner, kuddar, täcken och filter). Möbelfärd, tält, mattor, madrasser och ryggsäckar är exempel på varor som inte ingår i definitionen.
2. Är frivilligorganisationers roll definierad	Frivilligorganisationer kan samla in textil om de anmäler insamlingen till ansvarig myndighet.
3. Hur hanteras verksamhetsavfall?	Anges inte
4. Finns nationella mål för insamlad/hanterad textil & textilavfall?	Nej
5. Vem ansvarar för att informera hushåll respektive verksamheter om insamling och insamlingsplatser?	Insamling kan ske av såväl kommuner som kommersiella aktörer och frivilligorganisationer så länge ett antal krav är uppfyllda. Inte tydligt vem som ansvarar för kommunikationen.
6. Hur finansieras informationsinsatserna?	Av respektive insamlande aktör.
7. Bygger regleringen på Polluter Pay Principle?	Nej
8. Hur definieras producenter?	n.a.
9. Hur hanteras privatimport via e-handel?	Framgår inte.
10. Finns nationell strategi som pekar ut att sortering och hantering av det insamlade materialet ska ske inom landet?	Nej.
11. Hur sker rapportering från de olika delarna från insamling, sortering, återanvändning och materialåtervinning?	Sorterare måste rapportera vilka mängder de sorterat, hur mycket icke-textilavfall de sorterat bort och vilka lager de håller samt vad volymerna innehåller för typ av textilprodukter. De måste också uppge hur stor andel av sorterad textil som går till återanvändning, återvinning, energiåtervinning och deponi.
12. Vem har tillsynsansvar?	n.a.
13. Hur sker tillsyn?	n.a.



## Övriga initiativ

I Tyskland har sex företag som hanterar använd textil gått samman och bildat intresseorganisationen "Gemeinschaft für textile Zukunft" med målet att nå en hållbar textilanvändning<sup>7</sup>. Medlemmarna är:

- **Boergruppen (M.W. Boer Group BV)**  
Ett insamlings och sorteringsföretag med sju storskaliga, manuella sorteringsanläggningar för textil i Europa.
- **SOEX Group**  
Globalt företag som arbetar med insamling, sortering, upparbetning, återvinning och handel med använd textil. Har flera stora sorteringsanläggningar och säljer second hand-kläder i ca 70 länder.
- **Jean Bilsheim Textil GmbH**  
Avfallsbolag som bland annat arbetar med textil, både återanvändning av kläder, återanvändning i form av putstrasor och hantering av textilavfall.
- **Texaid**  
Schweiziskt bolag med verksamhet även i Tyskland, Österrike, Bulgarien, Ungern, Marocko och USA. Arbetar med insamling, sortering och återvinning av använd textil.
- **Geotex Recycling AG**  
Tyskt företag med insamling, sortering och försäljning av såväl volymer för återanvändning (kläder, skor, tyger) och textilmaterial för återvinning. Stora marknader är Ryssland, Kazakstan, Pakistan, mellanöstern samt öst- och västafrikanska länder.
- **Hanh Putzlappen GmbH**  
Tyskt företag specialiserat på att tillverka putstrasor till industrin av använd textil.

I november 2019 släppte organisationen en pressrelease där de bland annat förespråkar ett producentansvar för textil<sup>8</sup>. De beskriver en ökande mängd använd textil på marknaden och en allmän försämring av kvaliteten. Eftersom ekonomin i dagens textihantering bygger på försäljning av kläder, skor och accessoarer för återanvändning menar de att situationen kräver ett tydligt utformat producentansvar som kan generera ekonomiska medel till sektorn. Dessa medel skall främst användas för utveckling av nya, högkvalitativa återvinningsmetoder som gör det möjligt att materialåtervinna textil till ny textil. Man har också producerat en diskussionsrapport om bakgrund och strategier för införande av utökat producentansvar för textil<sup>9</sup> som finns tillgänglig på tyska på organisationens hemsida. Där listas följande minimumkriterier för införandet av producentansvar:

- Central registrering
- Ackreditering av aktörer som hanterar använd textil
- Integrering av initiativ mellan producenter och avfallshanterare/återvinnare
- En tillförlitlig databas
- Tillsynsmyndighet

<sup>7</sup> <http://textile-zukunft.de/association/>

<sup>8</sup> <http://textile-zukunft.de/wp-content/uploads/2014/10/20191128-Press-release-GfZ-on-EPR-for-textiles.pdf>

<sup>9</sup> <http://textile-zukunft.de/wp-content/uploads/2014/10/EPR-f%C3%BCr-Textilien-Diskussionspapier-der-GfZ-27.11.2019.pdf>



## Nederländerna

### Nulägesanalys

Nederländernas nationella strategi för cirkulär ekonomi från 2017<sup>10</sup> innehåller policy och mål för fem prioriterade värdekedjor och sektorer, inklusive konsumentvaror. Strategin inkluderar också målet att restavfall från hushåll ska minskas till maximalt 100 kg per capita år 2020 och 30 kg år 2025. Idag innehåller hushållens restavfall omkring 4% textil<sup>11</sup>. Regeringen har inrättat team för var och en av de fem prioriterade värdekedjorna / sektorerna som ska formulera rekommendationer för övergången till cirkularitet. Övergångsrapporten för konsumentvaror<sup>12</sup> rekommenderar utveckling av en cirkulär ekonomiplan för textilier, att införa ett textilt producentansvarssystem och att utveckla så kallade "cirkulära dalar" (Circular Valleys) där innovativa företag kan samlas och utveckla cirkulära lösningar för textilier. Omfattning och genomförande av ett potentiellt producentansvar för textil undersöks för närvarande.

I den nationella planen för avfallshantering (LAP 3)<sup>13</sup> innehåller en sektorplan för textilier<sup>14</sup> med syfte att öka återanvändning och materialåtervinning av textil. Sektorplanen definierar när textilier ska betraktas som avfall och vem som har ansvaret för separat insamling och definierar minimistandarder för behandling av separat insamlade använda textilier som måste följas. Minimistandarden är materialåtervinning men återanvändning föredras där det är möjligt. Textilier kan undantas från återvinning om de är mycket förorenade eller där återvinning är tekniskt problematisk.

Enligt sektorplanen omfattas följande typer av textil:

- Separat insamlad eller donerad textil från privatpersoner och företag
- Industrispill från textilindustri
- Separat insamlade eller donerade skor från privatpersoner och företag

Ansvaret för textilinsamling ligger på kommunerna, som dock kan välja att uppfylla ansvaret med hjälp av frivilligorganisationer eller kommersiella aktörer. Sådana samarbetslösningar används idag av nästan 80% av alla kommuner. Alla som samlar in och transporterar textilavfall måste vara registrerade som avfallshanterare. Mängder som innehåller textil som inte kan återanvändas, exempelvis osorterat original, klassas som avfall, vilket medför att de flesta som samlar in textil (även frivilligorganisationer) är registrerade.

2012 undertecknades en frivillig "Green Deal" mellan den nederländska regeringen och den använda textilindustrin, med det övergripande målet att halvera de mängder textilier som finns i restavfall senast 2015. Detta skulle uppnås genom bättre kartläggning av textilflöden, gemensam kommunikation med aktörer och hjälpa kommuner att sätta upp näbara mål. Man lyckades dock inte uppnå halveringen av textilier i restavfall, bland annat på grund av låga marknadspriser för icke återanvändbara textilier.

<sup>10</sup> <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2016/09/14/a-circular-economy-in-the-netherlands-by-2050>

<sup>11</sup> <https://lap3.nl/sectorplannen/sectorplannen/textiel/>

<sup>12</sup> [https://hollandcircularhotspot.nl/wp-content/uploads/2018/06/TRANSITION-AGENDA-CONSUMER-GOODS\\_EN.pdf](https://hollandcircularhotspot.nl/wp-content/uploads/2018/06/TRANSITION-AGENDA-CONSUMER-GOODS_EN.pdf)

<sup>13</sup> <https://lap3.nl/>

<sup>14</sup> <https://lap3.nl/sectorplannen/sectorplannen/textiel/>



## Övriga initiativ

Även textilbranschen i Nederländerna har signalerat att ett producentansvar är önskvärt, men man har ännu inte satt upp några förslag till mål eller definitioner. De tre branschorganisationerna INretail, Modint och VGT publicerade ett inspel i form av en underlagsrapport: "sektorplan för den nederländska kläd- och textilsektorn" i september 2019 där de går igenom förutsättningar och utmaningar för ett framtida producentansvar (INretail, Modint & VGT 2019). Enligt de randvillkor som sätts upp i rapporten skall ett producentansvar vara:

1. effektivt;
2. proportionellt;
3. gälla alla berörda textilprodukter på den holländska slutanvändarmarknaden;
4. baserat på "tänk smått först";
5. tidsbegränsat;
6. resurser som genereras skall gynna övergången mot en cirkulär och hållbar textilsektor;
7. producentansvaret skall stödja innovation inom material, produktion, återvinning och cirkulära affärsmodeller.

Tidsbegränsningen föreslås för att man ska ha en möjlighet att utvärdera och omformulera eller avsluta producentansvaret efter en första period. Följande tidplan föreslås vara realistisk för införande av producentansvar:

- **2019:** Sektorplan som klargör textilsektorns strategiska engagemang för att införa producentansvar presenteras för centralregeringen
- **2020:** Ytterligare utarbetande av huvudpunkterna i ett producentansvar och upprättande av ett administrativt avtal
- **2021–22:** Operativ tolkning
- **2022–23:** Start för första perioden på 4 år
- **2025–26:** Utvärdering efter 3 år
- **2026–27:** Möjlig andra period

Det är svårt att avgöra vilket inflytande detta branschinspel har på den fortsatta utredningen av ett producentansvar i Nederländerna.



## Nordiska länder

### Danmark

Det finns för närvarande ingen nationell strategi för insamling av begagnade textilier och textilavfall i Danmark. Regeringens resursstrategi för 2013-18, "Danmark utan avfall"<sup>15</sup>, innehåller ett mål på 50% för materialåtervinning och förberedelse för återanvändning för hushållsavfall senast 2022, men textilier namnges inte specifikt. Inte heller den senaste strategin för en cirkulär ekonomi<sup>16</sup> som antagits av danska regeringen innehåller några mål för textil. Miljøstyrelsen i Danmark (motsvarande Naturvårdsverket) har dock börjat undersöka hur man ska förhålla sig till EU:s krav om separat textilinsamling 2025 och vilka åtgärder som skulle kunna vara relevanta för Danmark. Genom att kartlägga policy och hantering kring använd textil i grannländer vill man skapa ett bättre kunskapsunderlag för utformning av framtida åtgärder<sup>17</sup>. Rapporten har ännu inte publicerats.

Kommunerna har ansvaret för insamling av hushållsavfall i Danmark och ansvarar för att utveckla avfallsplaner minst vart sjätte år. Några kommuner har inkluderat mål för textilier i sina avfallsplaner. Köpenhamns förslag till avfallsplan 2019-2024 inkluderar till exempel ett mål att öka återanvändning och materialåtervinning eller använda textilier genom samarbete med aktörer i den använda textilvärdekedjan. En generell drivkraft för kommuner att sortera ut textilavfall separat är att det ökar återvinningsgraden för hushållsavfall.

### Finland

Den finska färdplanen för en cirkulär ekonomi 2016–2025<sup>18</sup>, fokuserar på fem sammanlänkade teman varav en, kallad - Tekniska loopar - är relevant för textil. Övergripande mål inom detta tema är att återföra oönskade varor till looperna för återanvändning och återvinning, samt att främja delningsekonomin. Nätverket Telaketju har bildats för samarbete inom textilåtervinning<sup>19</sup>. Nätverket är en fortsättning på ett projekt finansierat av finska miljödepartementet och Tekes och består av fem parallella industriprojekt och tillhörande offentliga forskningsprojekt kring sortering, återvinning och nya affärsmodeller för textil.

Enligt Finlands avfallsplan är kommuner, eller offentligt ägda företag som utses av dem, ansvariga för insamling av hushållsavfall och annat kommunalt avfall<sup>20</sup>. Regeringen måste utveckla en avfallsplan var sjätte år som stöds av och genomförs genom regionala avfallsplaner<sup>21</sup>. Den nationella avfallsplanen för 2023<sup>22</sup>, "Från återvinning till cirkulär ekonomi", sätter mål för avfallshantering och avfallsförebyggande. Det finns inga specifika mål för textil, men avfallsplanen

<sup>15</sup> <https://mst.dk/affald-jord/affald/affaldshaandtering-strategi-aktiviteter/danmark-uden-affald-strategi-plan/>

<sup>16</sup> [https://mfv.dk/fileadmin/user\\_upload/MFVM/Miljoe/Cirkulaer\\_oeonomi/Strategi\\_for\\_cirkulaer\\_oeonomi.pdf](https://mfv.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Miljoe/Cirkulaer_oeonomi/Strategi_for_cirkulaer_oeonomi.pdf)

<sup>17</sup> <https://mst.dk/service/om-miljoe/udbud-og-e-fakturering/udbudarkiv/2019/udbud-af-naobotjek-paa-tekstilomraadet/>

<sup>18</sup> <https://media.sitra.fi/2017/02/28142644/Selvityksia121.pdf>

<sup>19</sup> <https://telaketju.turkuamk.fi/en/about-telaketju/>

<sup>20</sup> Avsnitt 32 i avfallsplanen <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110646#Pidp446253440>

<sup>21</sup> Avsnitt 87-90 i avfallsplanen <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110646#Pidp446253440>

<sup>22</sup> <http://pulkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160441>



noterar att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av textil kan ge viktiga bidrag till målen som satts upp för kommunalt avfall.

Den finska avfallslagen är för närvarande under utveckling för att anpassas till revideringarna av EU:s avfallsdirektiv. Det förväntas att revisionerna kommer att kräva att kommuner ska upprätta insamlingsställen för använd textil, vid behov i samarbete med andra kommuner, senast i början av 2023 (Kauppila 2019). Förslaget till revideringar kommer att läggas fram i parlamentet under sommaren 2020.

## Övriga initiativ

### EuRIC

Den europeiska återvinningsindustrins branschorganisation EuRIC har nyligen bildat en arbetsgrupp/gren för textil. Den 18 december 2019 publicerade man ett uttalande där man förordar en mer ambitiös europeisk strategi kring ökad cirkularitet för textil<sup>23</sup>. EuRIC menar att EU:s insamlingskrav bara kommer att öka mängden insamlad textil utan att adressera problemen med begränsad design för cirkularitet och låg kvalitet. Kompletterande åtgärder behövs som riktar sig till hela värdekedjan och ökar efterfrågan på återanvänd och återvunnen textil. Europeiskt producentansvar för textil är en av tio åtgärder som föreslås:

1. Marknadsbaserade och skattemässiga incitament för textilers återanvändnings- och återvinningsaktiviteter;
2. Utökad producentansvar (EPR) för nya textilier med eko-modulering av avgifter som belönar textilens återanvändbarhet, återvinningsbarhet och återvunnet innehåll. Dessutom bör rättvisa och öppna finansiella bidrag betalas av producenten för att täcka kostnaden för behandling av begagnade textilier, i enlighet med minimikravet som fastställs i ramdirektivet om avfall. EPR-avgifter bör riktas till textilernas återanvändning och återvinningsindustri;
3. Avfallskriterier för beredda för återanvändning av textilier för att skapa en starkare inre marknad för begagnade textilier;
4. Miljö-designkriterier för textilier som stimulerar användningen av monomaterialfibrer i textilier, kläder och tyger;
5. Mål för återvunnet innehåll för textilier för att dra efterfrågan på återvunna fibrer av kvalitet, öka slutmarknaderna för separat insamlade begagnade textilier och investera för att skala upp textilernas materialåtervinning;
6. Korrekt märkning av hållbara textilier och kläder för att ge konsumenternas val;
7. Minska handeln och skattemässiga barriärer, vare sig det är inom Europa eller införs av tredje länder, som påverkar marknader för begagnad textil;
8. Offentliga medvetenhetskampanjer för att lyfta fram vikten av textilers återanvändning och återvinning;
9. Rättvis konkurrens mellan alla aktörer, det vill säga privata företag, välgörenhetsorganisationer eller offentligt ägda företag.
10. Finansieringsmöjligheter inom forskning och utveckling för de olika stadierna av textilers återanvändning och återvinning och i projekt som främjar partnerskap över hela värdekedjan för att främja textilers cirkularitet.

---

<sup>23</sup> <https://www.euric-aisbl.eu/position-papers>



## Rekommendationer för framtida lagstiftning

I rapporten "Key aspects for introducing an extended producer responsibility for textiles in Sweden" Mistra Future Fashion oktober 2019 (Ljungkvist Nordin m.fl. 2019) betonas vikten av att balansera uppströms och nedströms åtgärder vid utformandet av ett producentansvar. I detta kapitel förs ett resonemang kring vilka åtgärder som skulle kunna utformas baserat på rekommendationerna i rapporten.

### Uppströms rekommendationer

1. När producenter väljer att fullgöra sitt ansvar genom att ingå i en producentansvarsorganisation (PRO), inkludera återvunnet materialinnehåll och hållbarhet som kriterier för avgiftsdifferentiering, med kravet att uppfyllandet ska verifieras av tredje part. De exakta standarderna och certifikaten som ska användas kan bestämmas av de producenter som utgör en PRO.

#### Diskussion och förslag till åtgärder

Det är viktigt att införa åtgärder som stimulerar användningen av återvunna fibrer och ökar livslängden och kvaliteten på textil. Nivån på avgifter och avdrag kan inte regleras i lagstiftning, men det bör uppmuntras att PRO:er differentierar sina avgifter. Detta ligger i linje med det nya avfallsdirektivet. För att undvika greenwashing bör tredje part verifiera efterlevnad. Det får dock inte vara orimligt svårt eller kostsamt att bevisa uppfyllnad. En dialog med producenterna kring vilka krav som redan används i industrin för exempelvis premium-kollektioner kan vara en lösning. Kraven på hållbarhet i det franska producentansvaret verifieras bland annat med hjälp av tester enligt olika ISO-standarder. För hållbarhet handlar det exempelvis om färgfasthet, slitstyrka och bibehållna dimensioner på plaggen<sup>24</sup>.

2. Undersök ytterligare vilka avgifter som är möjliga att införa i syfte att införa avgiftsdifferentiering som kan ha en väsentlig effekt, med hänsyn till kravet enligt artikel 8a.4 i det reviderade avfallsdirektivet (2018/851/EU) samt erfarenheter från befintliga producentansvarssystem.

#### Diskussion och förslag till åtgärder

Erfarenheterna från Frankrike visar att både avgifter och avdrag måste vara kännbara för att få effekt. Man kan med fördel undersöka vilket genomslag de differentierade avgifterna för plastförpackningar som infördes av FTI i Sverige 2019 har haft. Det behöver utredas vilken av punkterna i direktivet som väger tyngst:

- att avgifterna i kollektiva producentansvarsorganisationer bör vara differentierade för att ta hänsyn till hållbarhetskriterier (8a. 4(b)), eller
- att avgifterna inte får överskrida kostnaden för effektiv avfallshandling (8a.4(c))

---

<sup>24</sup>2424 [https://www.ecotc.fr/ressources/Documents\\_site/Eco\\_Modulation\\_durabilite\\_textile\\_2019\\_GB\\_.pdf](https://www.ecotc.fr/ressources/Documents_site/Eco_Modulation_durabilite_textile_2019_GB_.pdf)



3. *Ge en möjlighet för en PRO att samla in ytterligare avgifter från producenter som kan användas för forskning och utveckling av fiber-till-fiberåtervinningsteknologier om det godkänns av dess medlemmar (dvs. producenter).*

#### **Diskussion och förslag till åtgärder**

För att kunna öka användningen av återvunna fibrer i ny textil behövs stora satsningar på återvinningskapacitet med hög kvalitet. Rapporter från flera länder vittnar om att kapaciteten idag är bristfällig, och behovet kommer bara att öka med ökande volymer. Det franska producentansvaret har endast kanaliserat små andelar av sina inkomster till denna utveckling. För framtida producentansvar med cirkularitet i fokus borde en större andel av producenternas avgifter öronmärkas till forskning, utveckling och investeringar inom fiber-till-fiberåtervinning. Automatiserad sortering av textil för materialåtervinning är ett annat område som är viktigt att investera i för att sänka de totala kostnaderna för sortering (som ju är den dominerande utgiften i det franska producentansvaret).

En lagstiftning bör därför uppmuntra och inte på något sätt begränsa möjligheterna för PRO:er att använda medel för dessa ändamål. Även här blir frågan om skrivningen i avfallsdirektivets artikel 8a.4(c) viktig (se rekommendation 2 ovan). Ett sätt att stödja bidrag till återvinningsteknik är att sätta tydliga mål med lagstiftningen som inte enbart fokuserar på avfallshantering. Huvudmål för lagstiftningen bör vara att öka cirkulariteten i värdekedjan och fokus på arbetstillfällen bör undvikas. Nya jobb genereras ju även i nya återvinnings- och sorteringsbolag.

4. *Påföra strikta påföljder för friåkare och göra regelbundna revisioner för att säkerställa att kraven i lagen uppfylls.*

#### **Diskussion och förslag till åtgärder**

Detta ligger i linje med skrivningen om tillsyn i avfallsdirektivet 8a.5. Betydligt högre böter än de i det franska systemet bör tillämpas och kvalitetskrav på aktörer och rapportering får gärna revideras av tredje part (se även punkt 3 i avsnittet om Nedströms åtgärder nedan)

5. *Övervaka nationella återanvändningsgrader kontinuerligt och vidta åtgärder om de minskar eller inte ökar.*

#### **Diskussion och förslag till åtgärder**

Det är svårt, och inte meningsfullt, att lagstifta om nivåer för återanvändning av textil. Att genom rapportering i ett producentansvar kunna följa utvecklingen ger dock möjligheter att införa andra åtgärder såsom informationskampanjer, nudging eller riktade bidrag till verksamheter som främjar återanvändning. Därför bör rapportering om återanvända mängder, såväl i Sverige som utomlands, ingå i kraven på producenterna (se punkt 1 under Nedströms åtgärder).



## Nedströms rekommendationer

1. *Använd en obligatorisk rapportering från PRO om andelar av textilier som återanvänds och återvinns och andelen av dessa behandlingar som sker inom Sverige och utanför Sverige. Typ av återvinning ska också rapporteras: mekanisk eller kemisk återvinning. Detta kommer att kräva öppenhet i nedströmsvägar för insamlade textilier.*

### Diskussion och förslag till åtgärder

Marknaden för använd textil ökar försiktigt i Sverige men minskar på många håll i omvärlden med sjunkande priser och fulla lager som följd (se t.ex. WRAP 2018, Watson m.fl. 2019 och Textile Recycling Association 2018). Tillförlitlig statistik över tid är viktig för att kunna utforma åtgärder och säkerställa måluppfyllnad. I Sverige saknas denna statistik idag och i Nederländerna finns endast statistik över de mängder som samlas in av kommuner. I Tyskland lyfter GfZ fram en tillförlitlig statistikdatabas som ett minimikrav för ett framtida producentansvar.

2. *Inkludera både mål för insamlingsnivåer för postkonsumenttextilier samt (flexibla) kvalitetskrav för insamlingssystem för att garantera bekvämlighet för konsumenter. Det sistnämnda skulle kunna innehålla lägsta täthet för insamlingspunkter, minsta frekvens för fastighetsnära insamling eller liknande, men bör tillåta viss valfrihet för PRO:er vid utformningen.*

### Diskussion och förslag till åtgärder

Krav på täthet för insamlingspunkter är viktigt för att underlätta för konsumenter att lämna textil. Många typer av insamlingslösningar som involverar olika aktörer bör tillåtas för att uppnå god täckning, exempelvis insamling i butik, fastighetsnära insamling, insamling i offentliga miljöer såsom bibliotek etc. Erfarenheter visar att insamling på bemannade, upplysta platser upplevs som tryggare och medför lägre risk för nedskräpning än exempelvis containrar på parkeringsplatser. Det är också lättare att undvika fukt om textil samlas in under tak.

3. *Formulera krav och strukturer för kvalitet och transparens för godkända insamlingssystem som gör det möjligt för olika partners att delta i insamling och hantering. Formatet från Fråne et. al (2017) kan användas som bas.*

### Diskussion och förslag till åtgärder

Det är viktigt att tydliggöra olika aktörers roller och skyldigheter i ett insamlingssystem, inte minst för att undvika oseriösa aktörer. Ett stort arbete har genomförts inom ramen för Nordiska Ministerrådets satsning "The Nordic Textile Reuse and Recycling Commitment". Arbetet mötte stor acceptans bland medverkande aktörer och kan med fördel användas som utgångspunkt för att sätta upp kvalitetskrav.



4. *Tydliggöra vilka aktörer som ska bära kostnaderna för insamling, återvinning och information till konsumenterna.*


**Diskussion och förslag till åtgärder**

Grunden för kostnadsfördelningen bör vara Polluter Pays Principle. Det är dock viktigt att tydliggöra hur olika aktörer kan samarbeta och hur kostnader då skall fördelas mellan dessa aktörer. Exempelvis om kommuner eller frivilligorganisationer informerar om producentansvaret bör det vara tydligt hur de skall ersättas av producenterna för att undvika konflikter.

5. *Ge tydliga definitioner av återanvändning och återvinning (kemisk och mekanisk), tydliggör var i materialhanteringskedjan återanvändning och återvinning bör mätas och föreskriv hur det ska mätas.*


**Diskussion och förslag till åtgärder**

Tillförlitlig och jämförbar information från alla producenter är viktig för att säkerställa att målen med lagstiftningen uppnås. Ett exempel på otydlighet är producentansvaret för plastförpackningar där återvinningsgraden länge mätts baserat på de mängder som går till sortering för materialåtervinning. Detta ger missvisande statistik och definitioner och mätpunkter behöver därför vara mycket tydliga. Att diskutera och förankra dessa definitioner med branschen borde minska risken för feltolkningar.

 Rapport U 6236 – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa – SLUTRAPPORT

## Referenser

- Bundesregierung. (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.  
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>
- Defra (2018) Our Waste, our resources: a strategy for England. PB 14552  
<https://www.gov.uk/government/publications/resources-and-waste-strategy-for-england>
- Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste. Official Journal of the European Union. (2018).
- ECO TLC (2019a) 2018 Annual Report.  
[https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents\\_site/EcoTLC\\_2018-Annual-Report\\_web.pdf](https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents_site/EcoTLC_2018-Annual-Report_web.pdf)
- ECO TLC (2019b) Standard Membership Agreement, English translation.  
[https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents\\_site/Contrat\\_adhesion\\_2019\\_GB.pdf](https://www.ecotlc.fr/ressources/Documents_site/Contrat_adhesion_2019_GB.pdf)
- European Topic Centre Waste and Materials in a Green Economy (2019). Textiles and the environment in a circular economy. Eionet Report - ETC/WMGE 2019/6.
- Franska miljölagen (Code de l'environnement)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000023268652&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20150819>
- Fråne, A., Askham, C., Gislason, S., Kiørboe, N., Ljungkvist, H., McKinnon, D., Rubach, S. (2017) The Nordic textile reuse and recycling commitment – a certification system for used textiles and textile waste. TemaNord 2017:545. Nordic Council of Ministers,
- House of Commons. (2019). Fixing fashion: clothing consumption and sustainability. HC 1952 Hämtad från: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1952/report-summary.html>
- INretail, Modint & VGT (2019). Op weg naar een circulaire keten – Sectorplan Nederlandse kleding- en textielsector. [https://www.inretail.nl/Uploaded\\_files/Zelf/sectorplan-textiel-sept2019.046df1.pdf](https://www.inretail.nl/Uploaded_files/Zelf/sectorplan-textiel-sept2019.046df1.pdf)
- Ljungkvist Nordin, H., Watson, D., Tojo, N., Elander, M. (2019) Key Aspects for Introducing an Extended Producer Responsibility for Textiles in Sweden. MFF rapport 2019:07
- Miljödepartementet (2019) Kommittédirektiv 2019:96: Ett producentansvar för textil.  
<https://www.regeringen.se/4ae68c/contentassets/ed534990577740479348c54c724dad6d/ett-producentansvar-for-textil-dir.-201996>
- Naturvårdsverket (2019) Textilkonsumtion per person i Sverige.  
<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/>

 Rapport U 6236 – Översikt: status för textilt producentansvar i Europa – SLUTRAPPORT

Naturvårdsverket (2016). Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag. NV-06147-14.

Von der Leyen, U. (2019) My agenda for Europe.  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

Watson, D., Palm, D., Brix, L., Amstrup, M., Syversen, F., Nielsen, R. (2016) Exports of Nordic Used Textiles: Fate, benefits and impacts. TemaNord 2016:558. Nordic Council of Ministers.

WRAP (2018) UK textiles EPR - How could a textiles Extended Producer Responsibility (EPR) system help prevent textile waste and divert used textiles from landfill in the UK?  
Hämtad från: <https://www.wrap.org.uk/content/uk-textiles-extended-producer-responsibility>

Textile Recycling Association (2018) Submission to the EAC Enquiry on Environmental Impact of the Fashion Industry – written submission on behalf of the Textile Recycling Association.  
<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/environmental-audit-committee/sustainability-of-the-fashion-industry/written/87877.html>

**Intervjuer/personlig kommunikation:**

Kauppila, Jussi. Finska miljödepartementet. December 2019

Kösegi, Nicole. Konsult, bl.a. åt BOER-gruppen och engagerad i GftZ. 2019-12-17

Adèle Rinck, communications manager ECO TLC (slutat okt 2019). Mailkonversation juni 2019.

Sandra Baldini, communications manager ECO TLC. Mailkonversation januari 2020.



IVL Svenska Miljöinstitutet AB // Box 210 60 // 100 31 Stockholm  
Tel 010-788 65 00 // [www.ivl.se](http://www.ivl.se)

# Konsumentundersökning

Synen på konsumtion, återvinning och återanvändning av textilier

FUTURE  
Research-  
based  
foresight

STRATEGY  
Future-  
based  
strategy

ACTION  
Strategy  
enforcement

Consultants for Strategic Futures.



# Innehåll

- 1. Om undersökningen
- 2. Generella attityder och beteenden gällande konsumtion, miljö och hållbarhet
- 3. Konsumentattityder- och beteenden gällande textilier, miljö och hållbarhet
- 4. Återvinning och återanvändning av textilier
  - Om processen och hur den kan förenklas
- 5. Informationsbehov kopplat till återvinning och återanvändning av textilier
- 6. Hur vill man ha det? – föredragna sätt att återvinna/återanvända
- 7. Sammanfattande slutsatser
- Appendix A: Profilerings av prioriterade grupper
- Appendix B: Enkät (separat fil)





# 1. Om undersökningen

Metod och tillvägagångssätt

Consultants for Strategic Futures.



## Om undersökningen, allmänt om underlaget

- Genomförd av Kairos Future på uppdrag av utredningen Ett producentansvar för textil, Dir. 2019:96
- Huvudsyftet med undersökningen är att visa hur svenska konsumenter ser på insamling, återvinning och återanvändning av textil.
- Undersökningen är först och främst ett underlag som visar vad svenska konsumenter har för värderingar, attityder och åsikter kring konsumtion, hållbarhet, miljö och textilier, och vilka skillnader som finns i attityder mellan olika grupper.
- Det ställs även ett antal frågor om beteenden, här är det dock respondenternas bild av deras egna beteenden som återges, vilken inte nödvändigtvis helt stämmer överens med verkligheten.

## Om undersökningen, metod

- 1134 svenska respondenter 18-74 år har besvarat enkäten, slumpmässigt rekryterat urval via Norstats guldpanel.
- Urvalet är representativt med avseende på kön, ålder och region. Resultatet är viktat efter kön och ålder för att justera för mindre skevheter.
- Enkäten är utformad på svenska, vilket innebär att personer som inte behärskar svenska tillräckligt väl för att kunna svara är underrepresenterade i undersökningen. Därtill är nyanlända utrikes födda i allmänhet svårare att nå för att svara på undersökningar.
- Enkät är genomförd via webb, insamlingsperiod januari 2020





## Om kartorna i rapporten, uppbyggnad

- De sex kartor som presenteras i rapporten bygger på ett antal enkätfrågor som ställts upprepade gånger i flera av Kairos Futures undersökningar
- Alla respondenter eller grupper av respondenter i undersökningarna får en position i kartan baserat på hur de har svarat på enkätfrågorna
- I alla kartbilder är den genomsnittliga respondenten mitt i korset
- I vissa av kartorna finns några referensgrupper eller ”tribes”, med olika intressen, för att ge kontext till utvalda grupper position
- Tribes:en bygger på en öppen fråga i enkäterna där respondenterna fritt anger sina tre största intressen
- Underlaget för referensgrupperna är ca 50 000 respondenter

## Frågorna som bygger kartorna

- **Karta 1: kön (horisontellt led) och ålder (vertikalt led).** Bygger på frågorna "Är du kvinna eller man?", resp. "Vilket år är du född?"
- **Karta 2: utbildning (horisontellt led) och urbanitet (vertikalt led).** Bygger på frågorna "Vilken är din högsta avslutade utbildning?", resp. "Var bor du?"
- **Karta 3: politisk vänster-höger och politisk nationalist-globalist.** Bygger på frågorna "Politiskt, var placerar du dig på följande skolor?" 1 = vänster, 6 = höger, samt 1 = nationalist, 6 = globalist
- **Karta 4: etiskt styrd eller prisstyrd konsumtion (horisontellt led), samt spara- eller konsumtionsinställning (vertikalt led).** Bygger på vilken grad respondenterna instämmer i påståendena "Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare", samt "Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion"
- **Karta 5: framtidstro gällande den egna framtiden (horisontellt led) och samhällets framtid (vertikalt led).** Bygger på frågorna "Hur ser du på du på din egen framtid i stort och på utvecklingen i samhället i stort, är du optimistisk eller pessimistisk inför framtiden?"
- **Karta 6: viktigast i arbetslivet, egennyttan eller annannytta (horisontellt led), samt lugnt och tryggt eller fritt och utvecklande (vertikalt led).** Bygger på statistisk analys av de upp till 10 valda aspekterna från ett urval av 30 aspekter när det gäller arbetslivet. Bygger på frågan: "Här är några exempel på krav och önskemål man kan ha på ett arbete. Hur viktiga känns de för Din personliga del? Välj max 10 av alternativen nedan."

## 2. Generella attityder och beteenden gällande konsumtion, miljö och hållbarhet

Olika konsumenters inställning

# Två påståenden som säger mycket om konsumenter

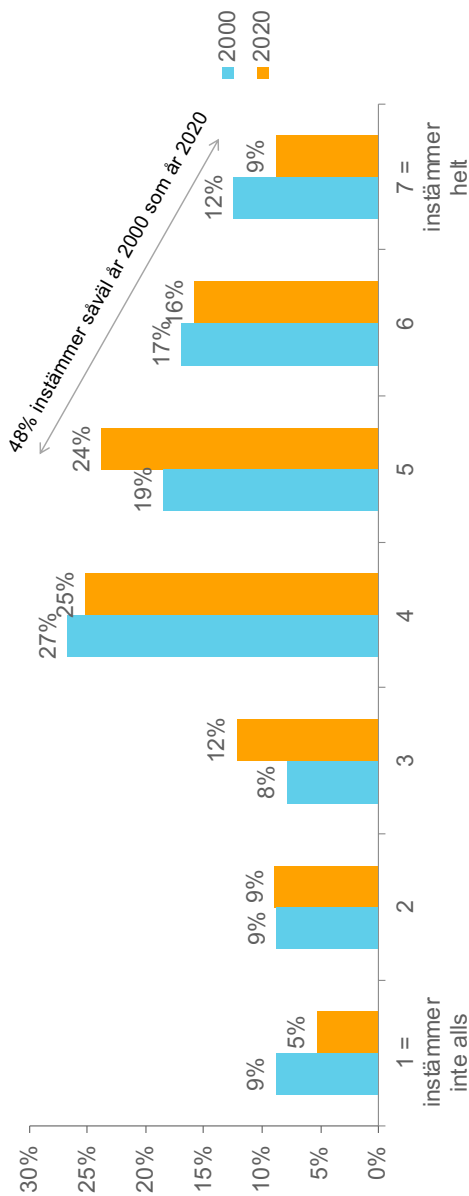
*I vilken utsträckning instämmer respondenterna i följande påståenden?*

- ”Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare”
- ”Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion”



## Under solen, intet nytt beträffande hållbarhet?

”Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare.”



Consultants for Strategic Futures.

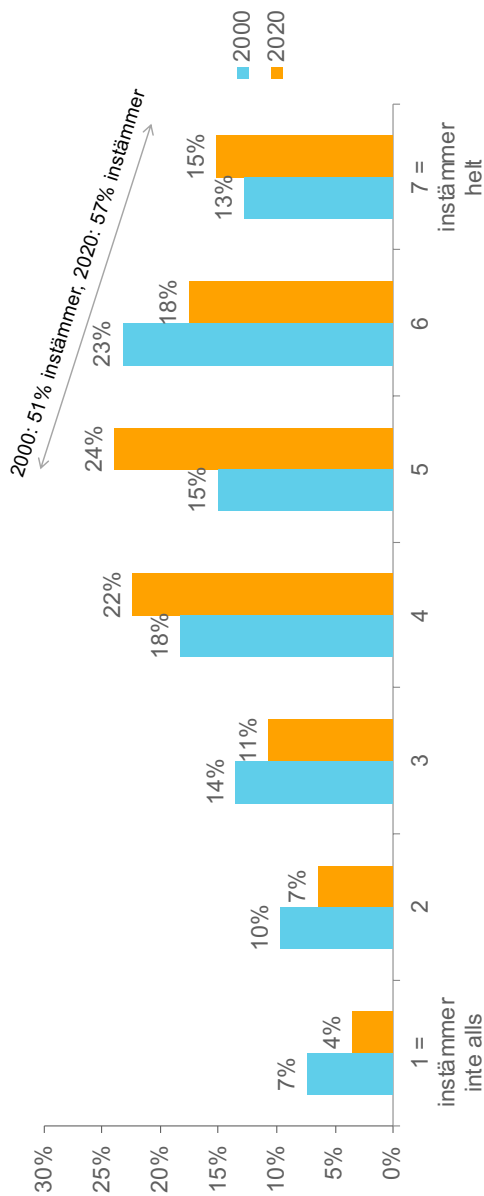


Källa för data från år 2000: Kairos Future, "Svenskarna, samtiden, framtiden 1955-2019"



# Ökad sparsamhet en påtaglig trend

”Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion”



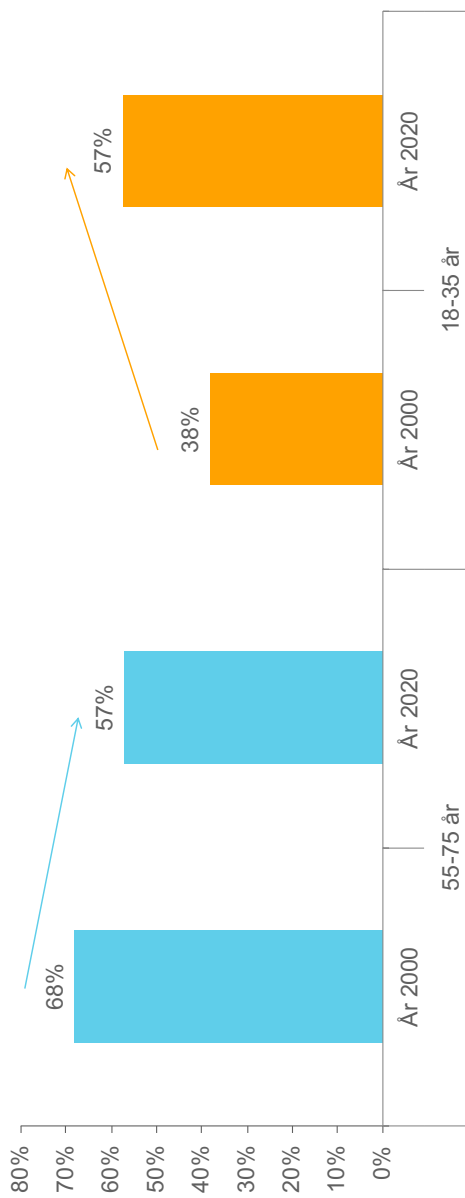
Consultants for Strategic Futures.



Källa för data från år 2000: Kairos Future, "Svenskarna, samtiden, framtiden 1955-2019"

## Ökad sparsamhet – unga driver trenden

”Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion”  
 Andel som instämmer i påståendet



Consultants for Strategic Futures.

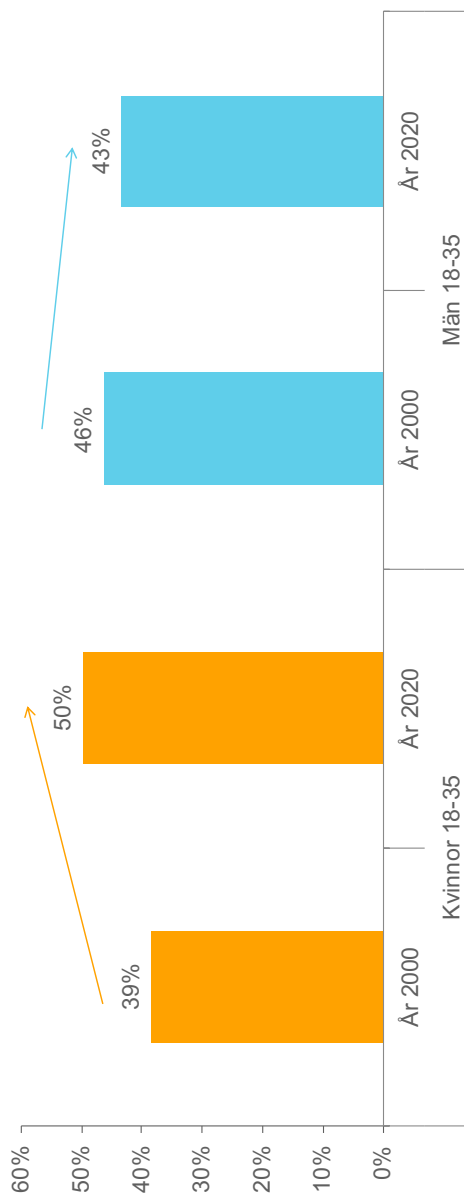


KAIROS  
FUTURE

Källa för data från år 2000: Kairos Future, "Svenskarna, samtiden, framtiden 1955-2019"

## Unga kvinnor har blivit mer hållbarhetsorienterade

”Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare.” Andel som instämmer i påståendet



Consultants for Strategic Futures.

KAIROS  
FUTURE

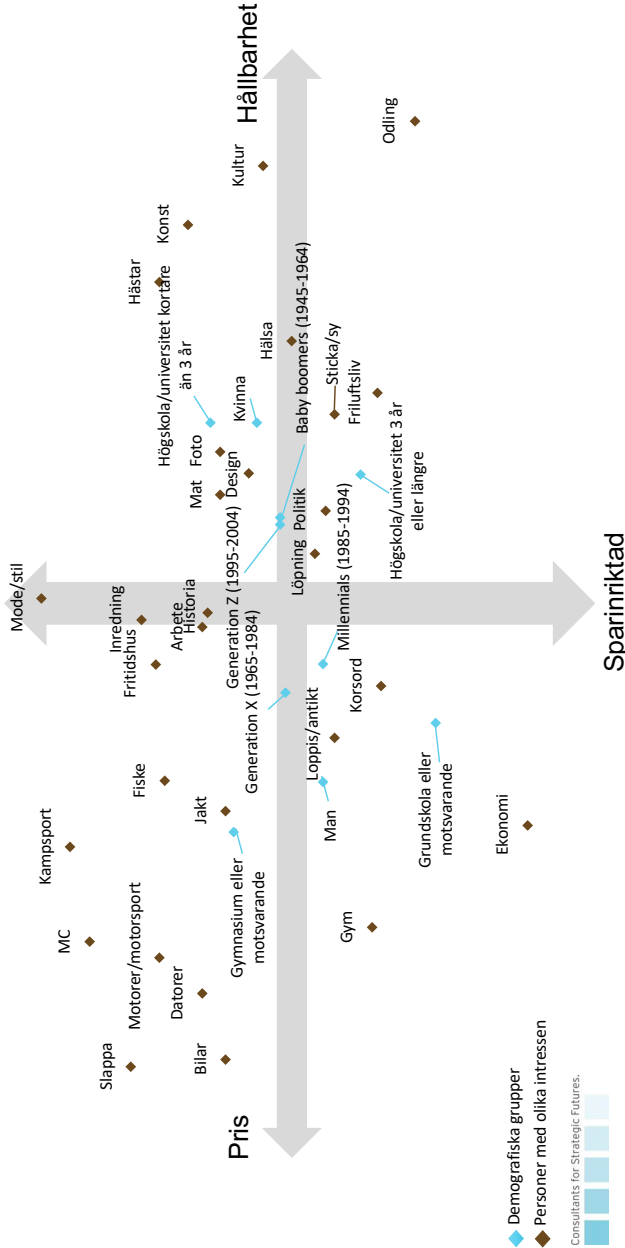
Källa för data från år 2000: Kairos Future, "Svenskarna, samtiden, framtiden 1955-2019"



# Konsumtionskartan och olika gruppers position

Respondenternas position i kartan beror på i vilken utsträckning de instämmer i påståendena "Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare" (hamnar långt högerut) samt "Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion" (hamnar långt söderut)

Konsumtionsinriktad



## Kommentarer till kartan ovan

- Kartan visar olika gruppers position i förhållande till den genomsnittlige respondenten i mitten av kartan. Positionerna i kartan avgörs av medelvärdet på skalfrågorna (1-7 där 1 = instämmer inte alls, 7 = instämmer helt):
  - *"Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare"* (instämmer i påståendet = hamnar långt högerut)
  - *"Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion"* (instämmer i påståendet hamnar långt söderut)
- Kartan är till för att belysa strukturer, mönster, skillnader och olika drivkrafter i konsumentlandskapet. Även om vissa grupper har tydliga positioner i kartan är det värt att poängtera att det inom grupperna finns stora skillnader.
- Kartan visar skillnader mellan olika grupper *ideal* och säger inte nödvändigtvis något om faktiskt beteende eller faktisk konsumtion.

## Slutsatser och reflexioner

- **Kvinnor värderar hållbar konsumtion högre än män.** Över tid är det unga kvinnor som har blivit betydligt mer hållbarhetsorienterade, medan andra grupper inte har rört på sig lika mycket.
- Personer med **högre utbildning värderar hållbar konsumtion högre** än personer med **lägre utbildning**.
- **Över tid finns en stor generationsskillnad**, där **dagens unga är betydligt mer sparinriktade** än unga för 20 år sedan.
- Det är bland **olika intressegrupper de stora skillnaderna v.g. inställning till konsumtion hittas** – där hittar vi konsumenternas starka drivkrafter.
- **Spar-trenden** bland konsumenterna **kan komma att få positiv miljöpåverkan** om konsumenterna faktiskt minskar miljöskadlig konsumtion och sparar/investerar istället.
- **Mode/stil-intresserade** är betydligt mer **konsumtionsdrivna** än **Sticka/sy-intresserade**, bland de mer direkt textilrelaterade intressegrupperna.



### 3. Konsumentattityder- och beteenden gällande textilier, hållbarhet och miljö

Attityder, beteenden, begreppskänedom



## Definitioner av textilbegreppen, som de visades för respondenterna i undersökningen

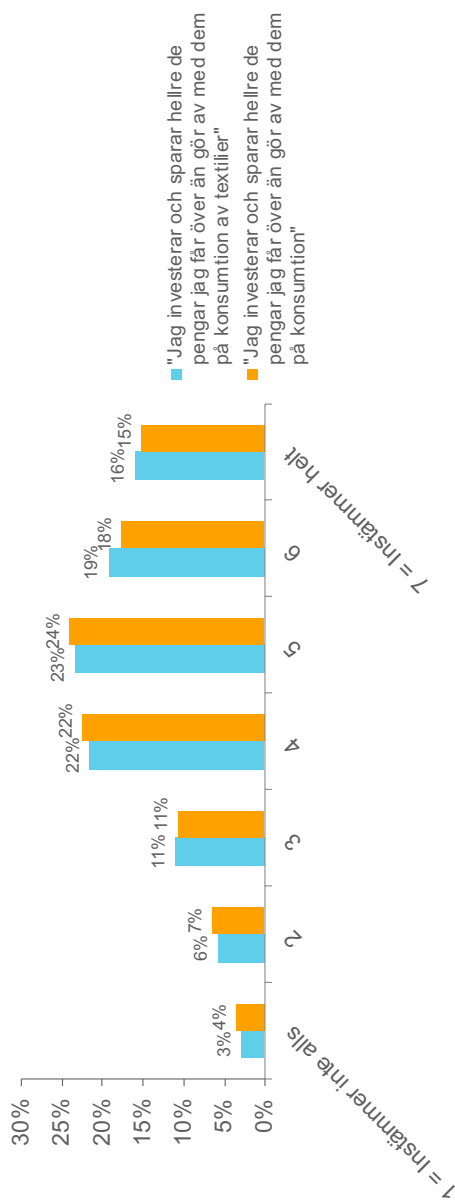
- ”Nedan följer ett antal frågor om textilier: kläder och hemtextilier. Med kläder menar vi här plagg tillverkade i textila material, d.v.s. ej läder/skinn. Med hemtextilier menas textilier såsom lakan, dukar, handdukar etc. Med textilier menar vi både kläder och hemtextilier.”





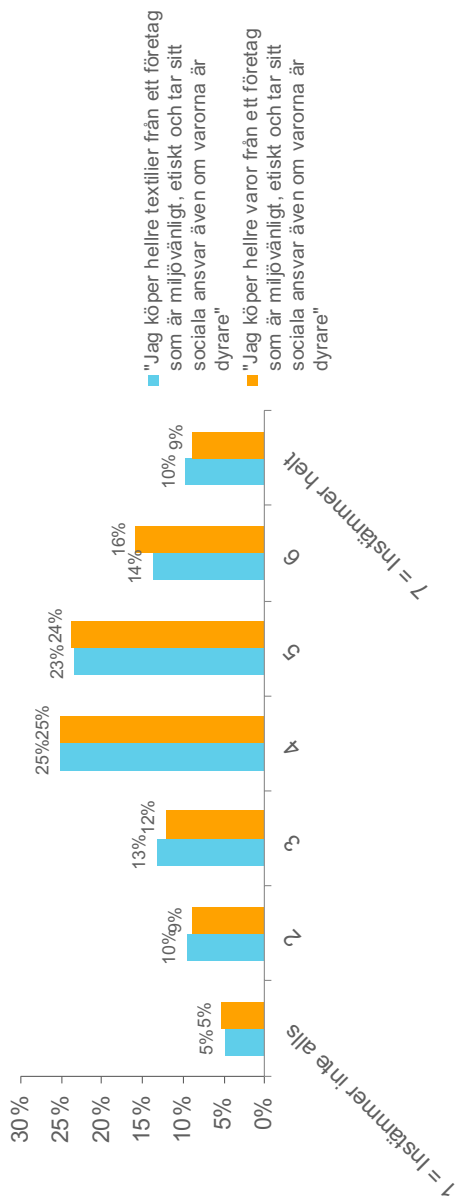
# Hellre spara än spendera – även på textilier

Andel som instämmer i påståendena



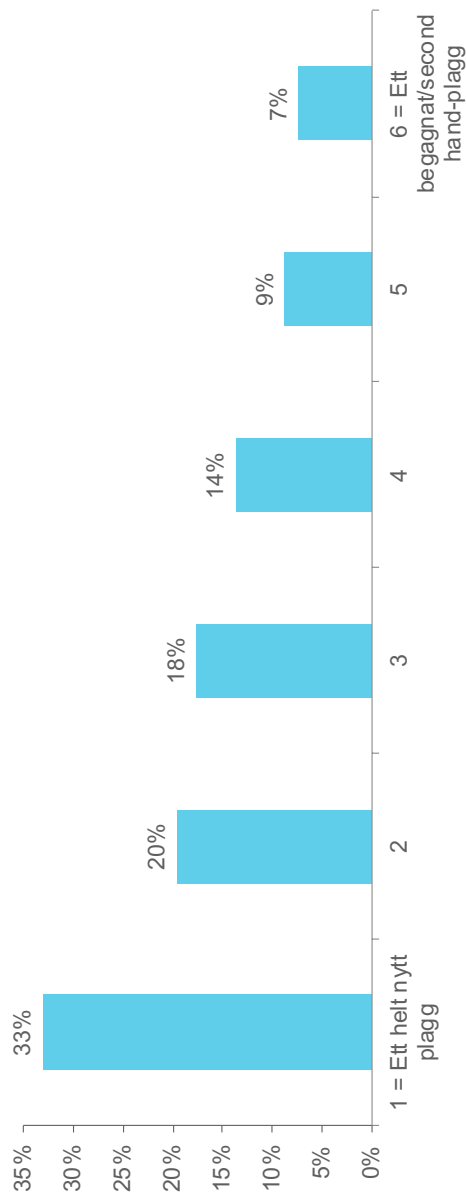
# Hållbarhetspekter lika viktigt vid köp av textilier som vid köp av andra varor

Andel som instämmer i påståendena



## Nytt eller second hand? 3 av 10 väljer second hand om de måste välja

*Om du måste välja mellan att köpa ett helt nytt klädesplagg eller begagnat/second hand klädesplagg, vilket väljer du? Markera den plats på skalan nedan som passar bäst med din uppfattning.*



Consultants for Strategic Futures.

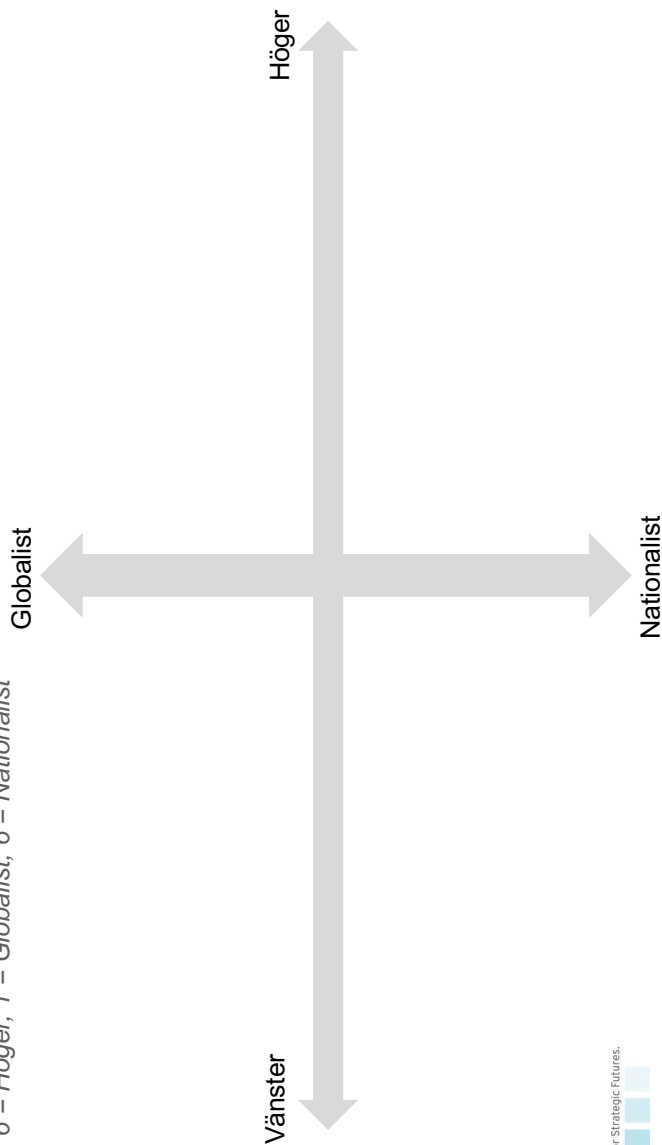


## Två dimensioner som säger mycket om politiska preferenser

- Är respondenterna **vänster** eller **höger**?
- Är respondenterna **globalister** eller **nationalister**?

# Dimensionerna bildar en politisk karta

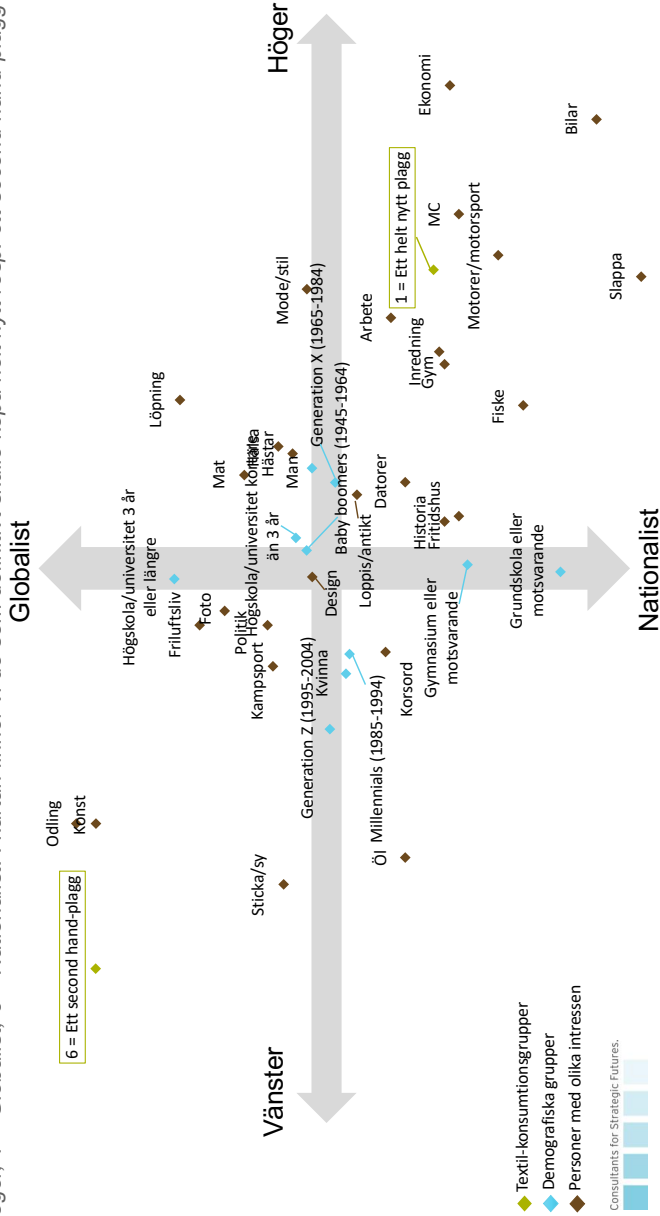
Gruppernas position beror på hur de svarar på frågorna: *Politiskt, var placerar du dig på följande skalor? Är du... 1 = Vänster, 6 = Höger, 1 = Globalist, 6 = Nationalist*





# Second hand - en politisk identitetsmarkör

Respondenternas position beror på hur de svarar på frågorna: Politiskt, var placerar du dig på följande skalor? Är du... 1= Vänster, 6 = Höger, 1 = Globalist, 6 = Nationalist. I kartan finner vi de som definitivt skulle köpa helt nytt resp. ett second hand-plagg i grönt.



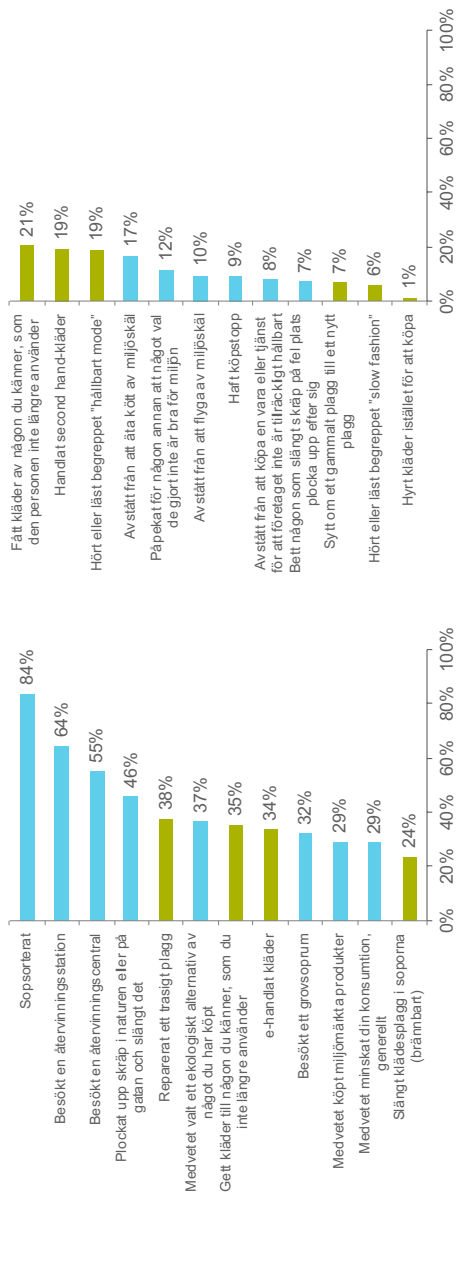
## Kommentarer till kartan ovan

- Kartan visar olika gruppers position i förhållande till den genomsnittlige respondenten i mitten av kartan. Positionerna i kartan avgörs av medelvärdet på skalfrågorna:
  - *Politiskt, var placerar du dig på följande skolor? Är du...*
    - 1 = Vänster, 6 = Höger
    - 1 = Globalist, 6 = Nationalist
- Kartan är till för att belysa strukturer, mönster, skillnader och olika drivkrafter bland olika grupper. Även om vissa grupper har tydliga positioner i kartan är det värt att poängtera att det inom grupperna finns stora skillnader.



# Sopsortera och återvinna de överlägset vanligaste miljörelaterade beteendena

Har du de tre senaste månaderna... *(textilrelaterat i grönt)*



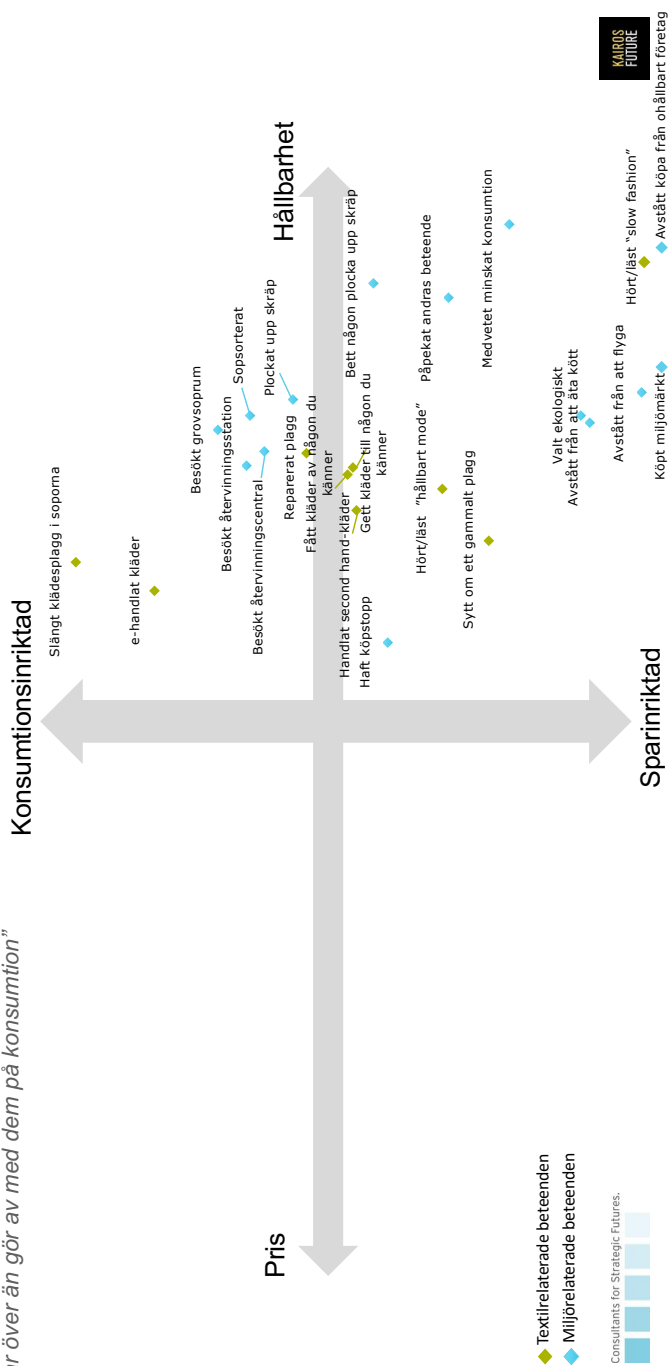
Consultants for Strategic Futures.





# Många miljöbetenden harmonierar med sparsamhet

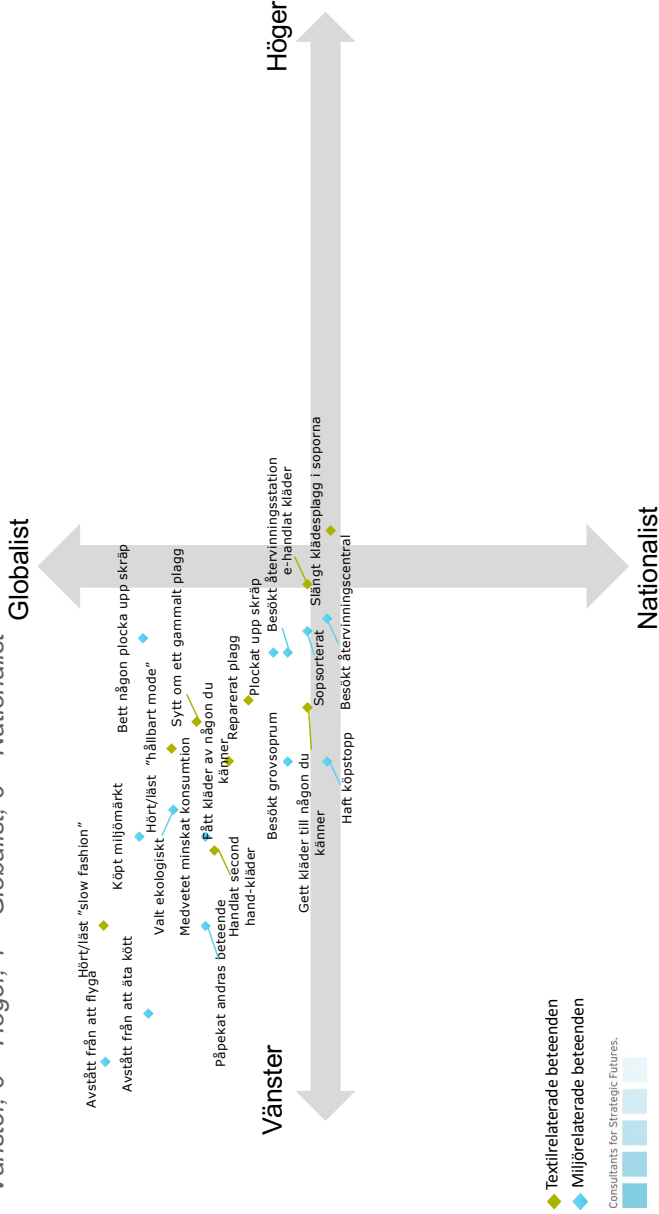
Respondenternas position i kartan beror på i vilken utsträckning de instämmer i påståendena "Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare" samt "Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion".





# Miljöbeteenden är ofta politiskt laddade

Respondenternas position beror på hur de svarar på frågorna: Politiskt, var placerar du dig på följande skalor? Är du...  
 1 = Vänster, 6 = Höger, 1 = Globalist, 6 = Nationalist





## Kommentar till bilden ovan

- Respondenterna har fått en fråga om de känner till de textilrelaterade begreppen:
  - *Känner du till följande begrepp när det gäller textilier? För de begrepp du känner till, kryssa i och beskriv kortfattat vad begreppet innebär.*
- De som känner till begreppen ombes beskriva vad begreppen handlar om. Deras beskrivningar syns som textmoln i bilden ovan (gjorda med wordle), där ord som används ofta blir stora och ord som används mindre ofta blir små.
- De flesta som uppger att de känner till begreppen uppger även en korrekt förklaring av begreppen.
- Flera tror att textilier samlas in för att skänkas direkt till behövande, här finns en risk att detta överskattas, då textilier oftast samlas in för att säljas.



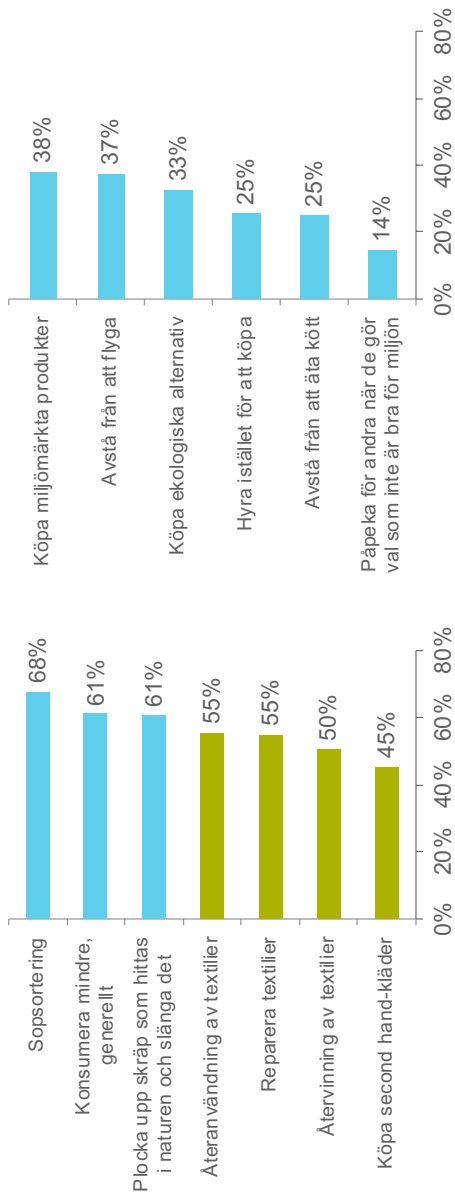
## Definitioner av begreppen, visad för respondenterna inför fortsättningen

- Att återvinna textilier/textilavfall innebär att textilmaterialet som samlats in återvinns som råvara inom en rad olika användningsområden. Textilt återvunnet material kan användas som isolering i bilar, kompositmaterial eller till ett nytt tyg.
- Att återanvända och återbruka textilier är det vi gör genom exempelvis second hand - och innebär att vi använder textilier i befintlig form för det de är producerade.
- Insamling av textilier innebär att textilier lämnas till en insamlande aktör (frivillig organisation/second hand-aktör/kommun etc.) för att återanvändas av någon annan.
- Insamling av textilavfall innebär att man samlar in sådant som är trasigt och uttjänt. Om en insamling består av både hela och rena textilier men också trasigt och uttjänt så bedöms detta som en avfallsinsamling.
- Begreppet miljönytta innebär minskad belastning och mindre negativ påverkan på miljö och klimat.



# Återanvändning, reparation och återvinning av textilier anses innebära betydande miljönytta

I vilken utsträckning anser du att följande innebär miljönytta? Andel 6-7 där 1 = Ingen miljönytta alls, 7 = Mycket stor miljönytta (textilrelaterat i grönt)



## Slutsatser och reflexioner

- **Textilkonsumtion är inte väsensskild från annan konsumtion.** Hållbarhetsaspekter och sparfokus gäller även för textilkonsumtion.
- **Second hand-konsumtion** är en politisk identitetsmarkör.
- **Många miljöbeteenden är sparsamhetsdrivna**, inte bara drivna av strävan efter hållbar konsumtion.
- **Många miljöbeteenden** hänger starkt ihop med **politisk uppfattning**.
- De vanligaste miljöbeteendena – **sopsortering och återvinning** – är mer **politiskt neutrala**.
- **Begreppskännet** är **god bland hälften** av konsumenterna.
- **Återanvändning, reparation och återvinning** av textilier anses **innebära betydande miljönytta**.



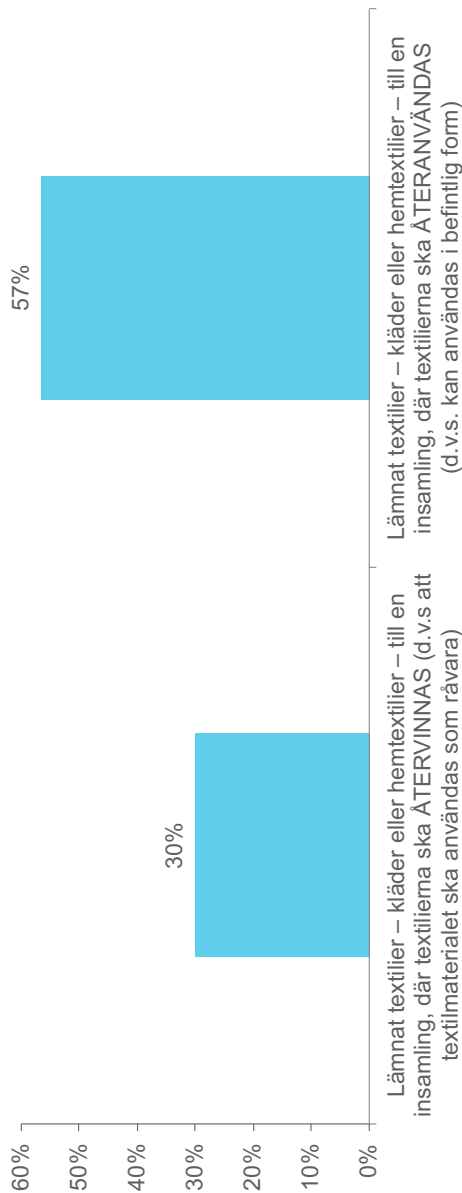
## 4. Återvinning och återanvändning av textilier

Processen, hur den upplevs, samt förbättringsförslag



# 3 av 10 har lämnat textilier för återvinning, 6 av 10 har lämnat för återanvändning

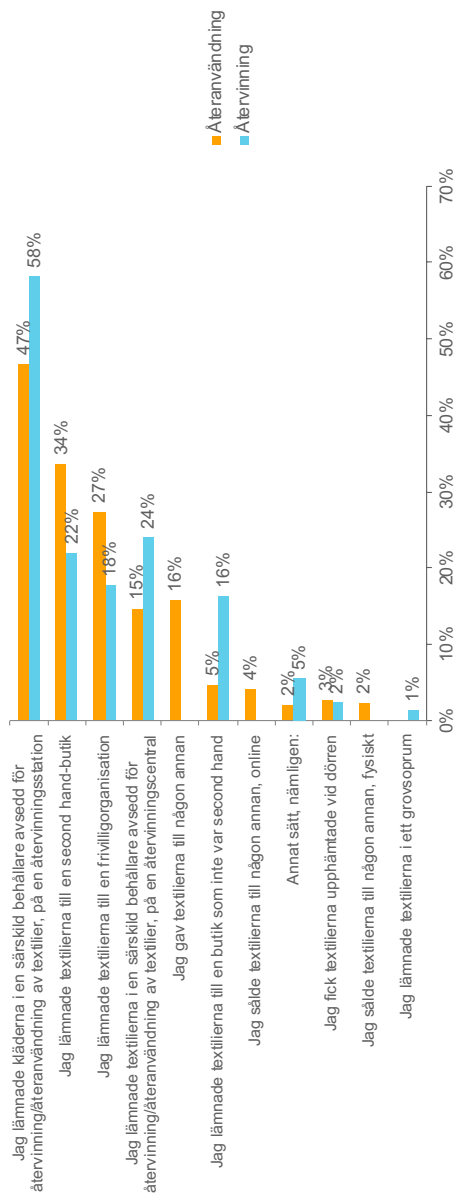
Har du de senaste 12 månaderna...





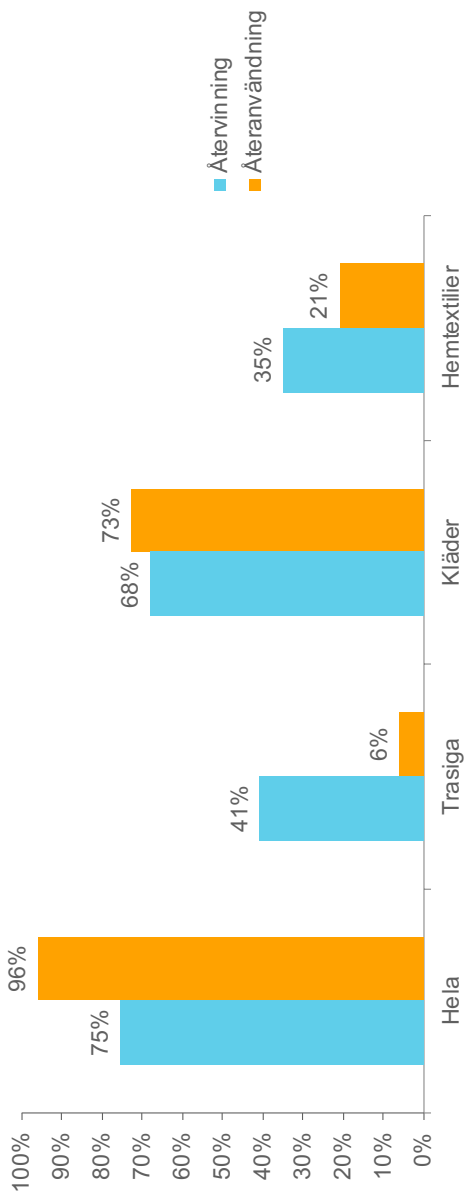
# Återvinningsstation vanligaste sättet att lämna textilier

Vilket eller vilka av följande alternativ passar in på det sätt insamlingen av textilier/textilavfallet för återvinning/återanvändning gick till?



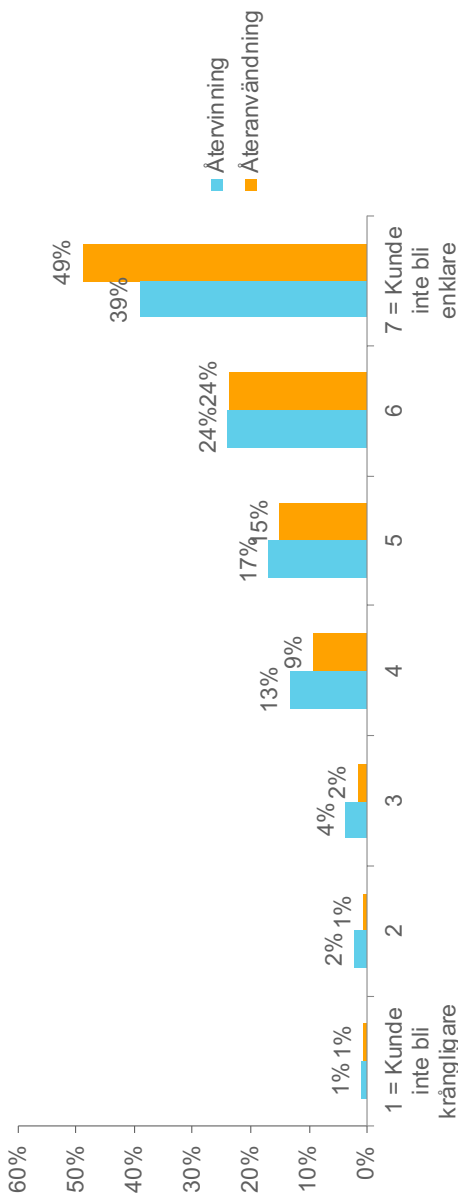
## De flesta textilier som lämnas är hela

Var textilierna/textilavfallet som lämnades in för återvinning...



# Återvinning är enkelt, återanvändning ännu enklare

I vilken utsträckning anser du att insamlingen av textilier/textilavfall var enkel eller krånglig att genomföra?

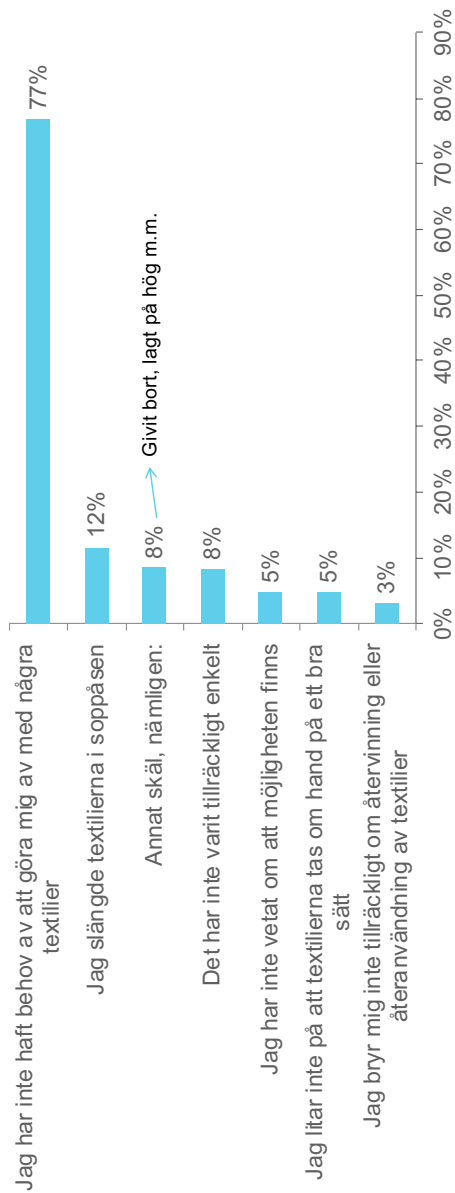






## De flesta som inte lämnat textilier har inte haft behov av det

*Du som inte har lämnat textilier för insamling de senaste 12 månaderna, hur kommer det sig? Flera svar kan anges. Vilka alternativ stämmer in på dig?*







## Slutsatser och reflexioner

- **Återvinning och återanvändning av textilier är utbredda beteenden.** De flesta har gjort det senaste året och de som inte gjort det har inte haft behov.
- **Betydande spridning av sätt att återanvända/återvinna redan idag.** Även om återvinningsstation och återvinningscentral är vanligast är second hand-butiker, frivilligorganisationer, samt köp och sälj utbrett.
- **Minskade avstånd i form av fler insamlingsställen nära människor i vardagen** skulle göra återvinning och återanvändning ännu enklare.

# 5. Informationsbehov kopplat till återvinning och återanvändning av textilier

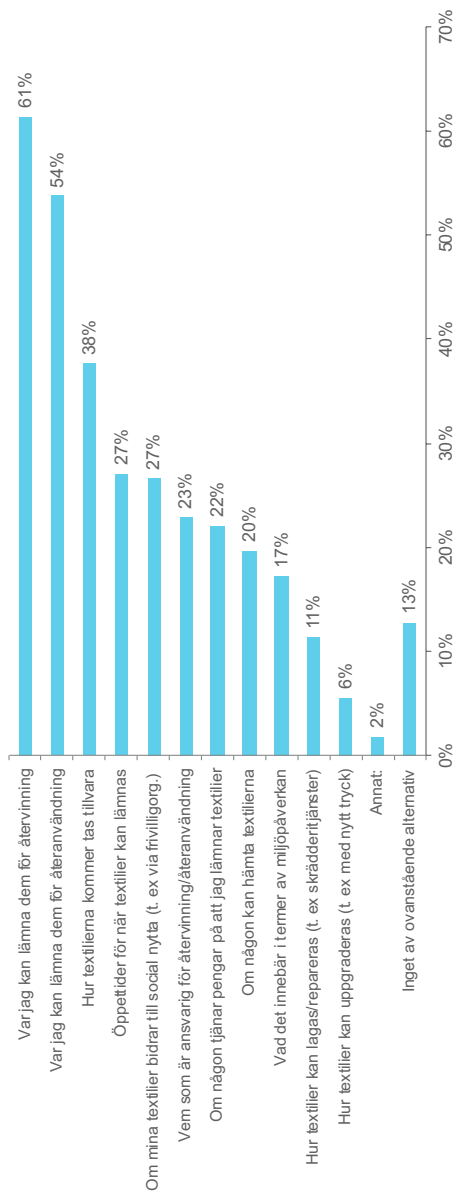
Information och informationskanal

Consultants for Strategic Futures.



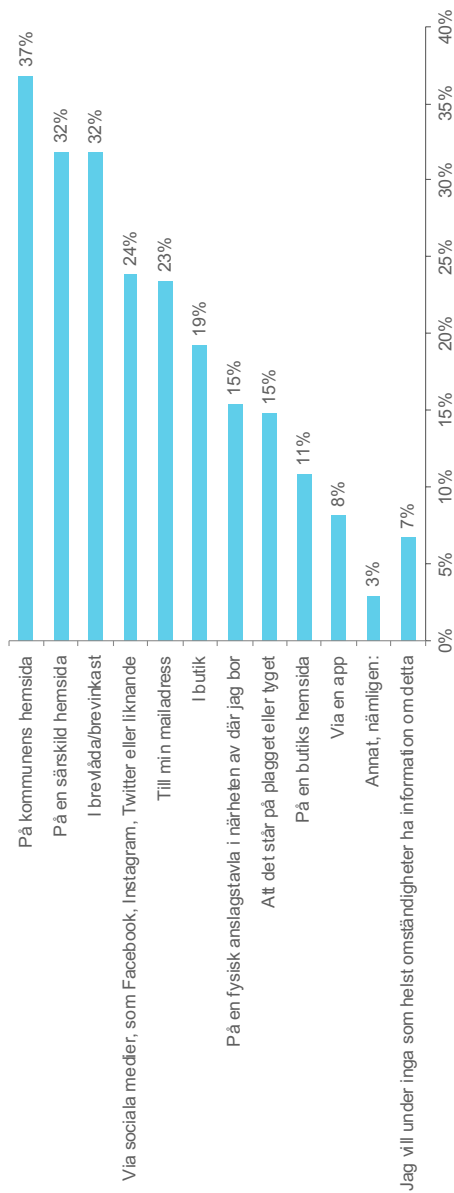
# VAR är frågan folk främst vill ha besvarad

vilken information vill du ha för att veta vad du ska göra med textilier som du inte längre använder? Flera svar kan anges.



## Specifika hemsidor populäraste kanalen

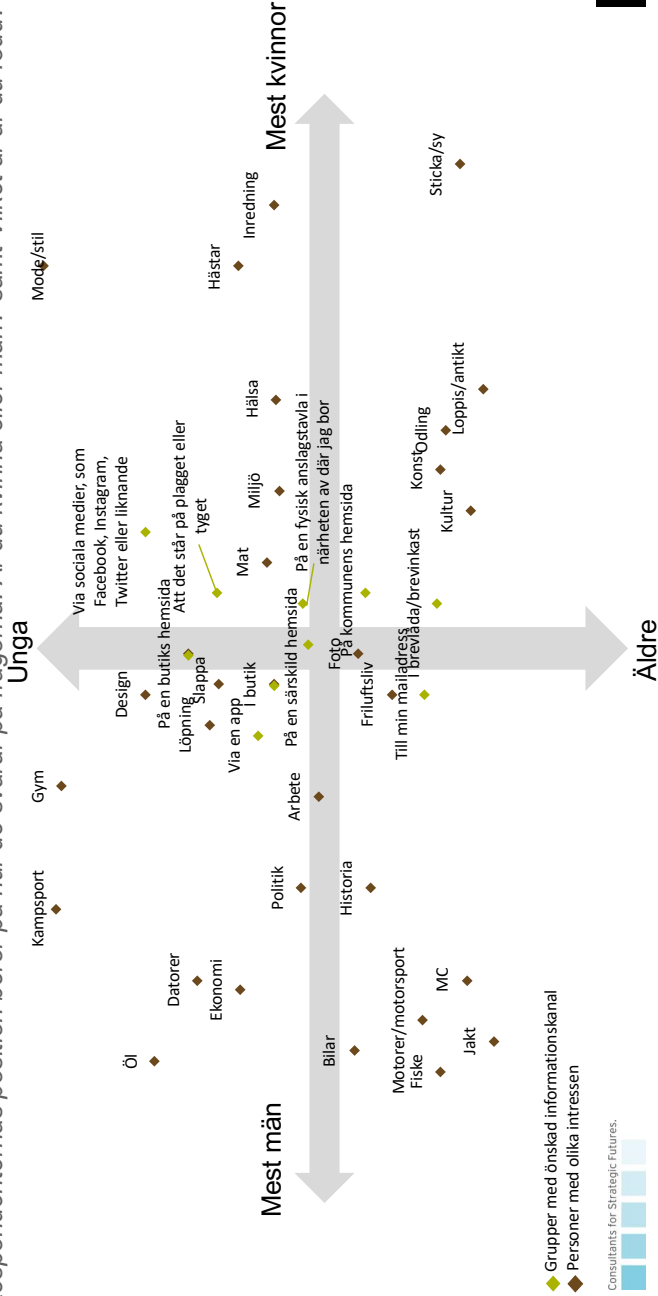
Var vill du ha information om vad du ska göra med textilier som du inte längre använder?  
Flera svar kan anges.





# Olika informationskanaler beroende på ffa ålder

Respondenternas position beror på frågor: Är du kvinna eller man? samt Vilket år är du född?



◆ Grupper med önskad informationskanal  
◆ Personer med olika intressen

Consultants for Strategic Futures.

## Kommentarer till kartan ovan

- Kartan visar olika gruppers position i förhållande till den genomsnittlige respondenten i mitten av kartan. Positionerna i kartan avgörs av frågorna:
  - *Är du kvinna eller man? (Hög andel kvinnor i en viss grupp leder till en position österut i kartan)*
  - *Vilket år är du född? (Ju yngre medelålder i en viss grupp, desto längre norrut i kartan hamnar gruppen)*
- Kartan är till för att belysa strukturer, mönster, skillnader och egenskaper bland olika grupper. Även om vissa grupper har tydliga positioner i kartan är det värt att poängtera att det inom grupperna finns stora skillnader.



## Slutsatser och reflexioner

- **VAR textilier kan lämnas för återvinning eller återanvändning** är den största frågan konsumenterna vill ha svar på.
- **Ca 25%-30% vill veta hur textilerna tas tillvara och hur de skapar nytta.** I övrigt är praktiska frågor kring plats, tillvägagångssätt och öppettider mer relevanta.
- **En hel del kan tänkas ha mindre tillit till insamlade aktörer.** De vill veta vem som är ansvarig, om någon tjänar pengar på återvinning/återanvändning. Det kan vara nödvändigt med ökad tydlighet och transparens kring det faktum att textilier oftare säljs vidare än skänks vidare.
- **Särskilda hemsidor mest populära informationskanalen.** Kommunens hemsida eller en särskilt hemsida för återvinning/återanvändning.
- **Olika önskade kanaler beroende på ålder.** Brevinkast, mailadress populärare bland äldre, sociala medier och information på plagg populärare bland yngre





## 6. Hur vill man ha det?

Pantsystem och den slutgiltiga önskan från konsumenterna

Consultants for Strategic Futures.

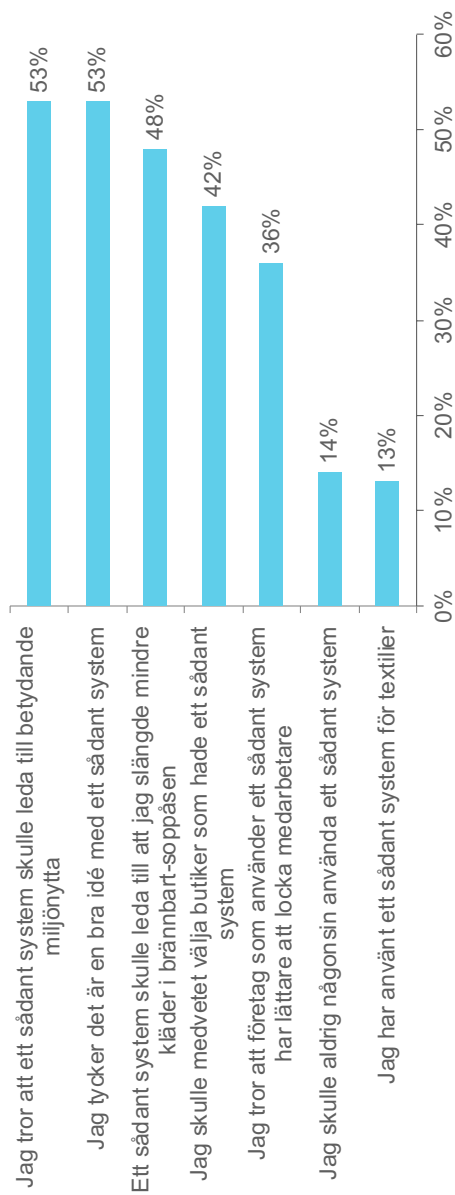


## Om pantsystem, Introtext

- ”På många burkar och flaskor betalar man lite mer för burken/flaskan i butik för att sedan få ett pantkvitto, där pengarna fås tillbaka. Tänk dig motsvarande system för textilier, där du betalar mer för t. ex ett plagg eller tyg, för att sedan få tillbaka summan i form av en värdecheck eller liknande.”

# Många ser positivt på eventuellt pantsystem

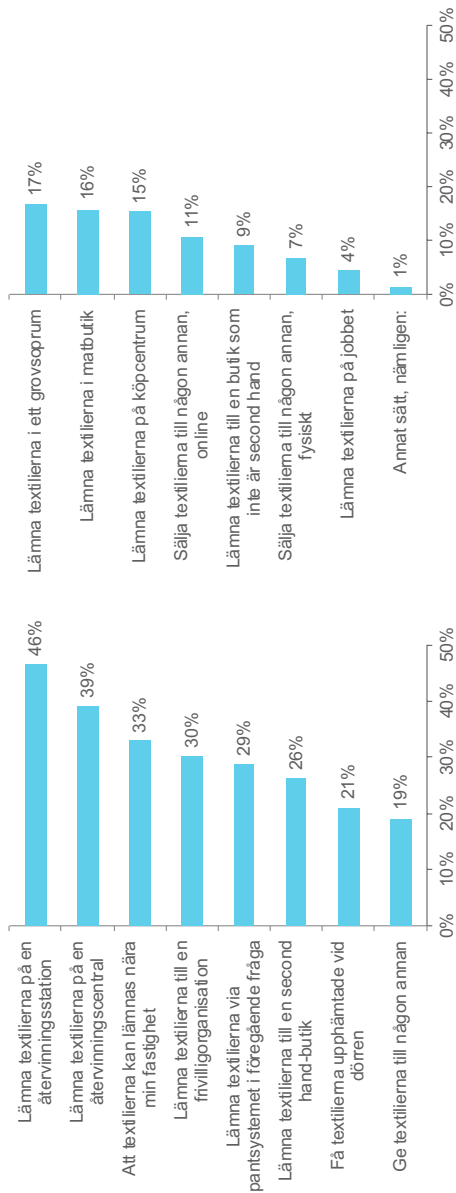
I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? (Andel 5-7 där 1 = Instämmer inte alls, 7 = instämmer helt)





# Återvinningsstation/central mest populärt

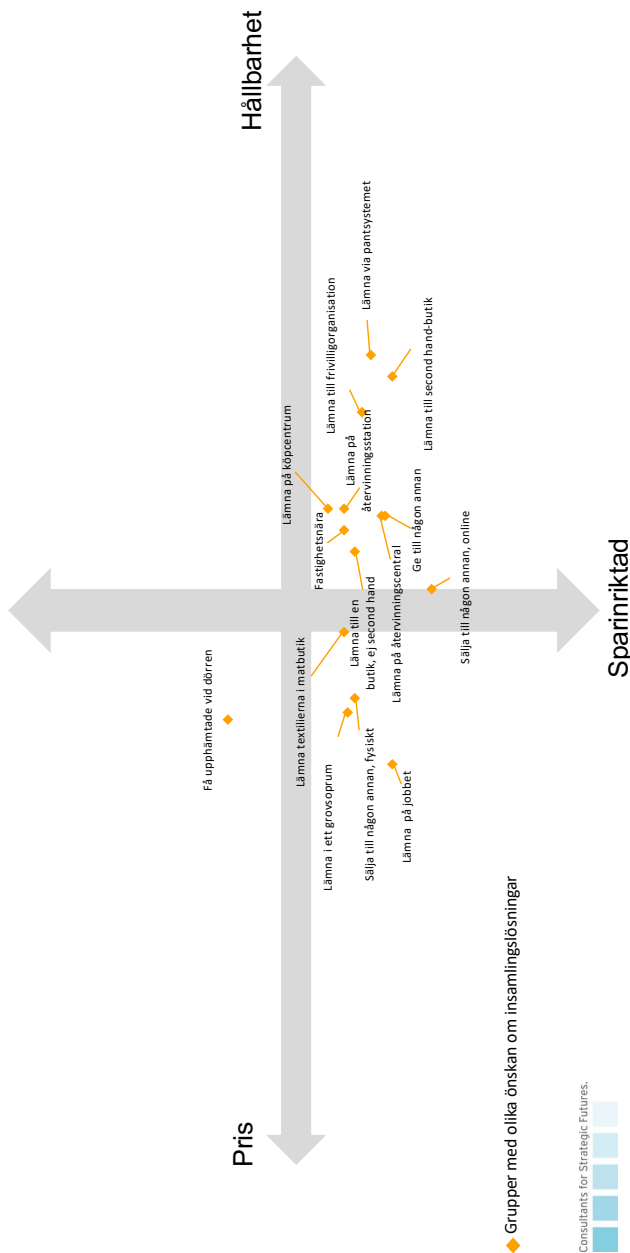
Hur vill du lämna textilier och textilavfall för återvinning och återanvändning för att det ska kännas så smidigt i vardagen som möjligt? Välj de upp till fem alternativ som du tycker är viktigast.



# Utan spar- och hållbarhetsdrive önskas upphämtning

Respondenternas position i kartan beror på i vilken utsträckning de instämmer i påståendena "Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare" samt "Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion".

Konsumtionsinriktad



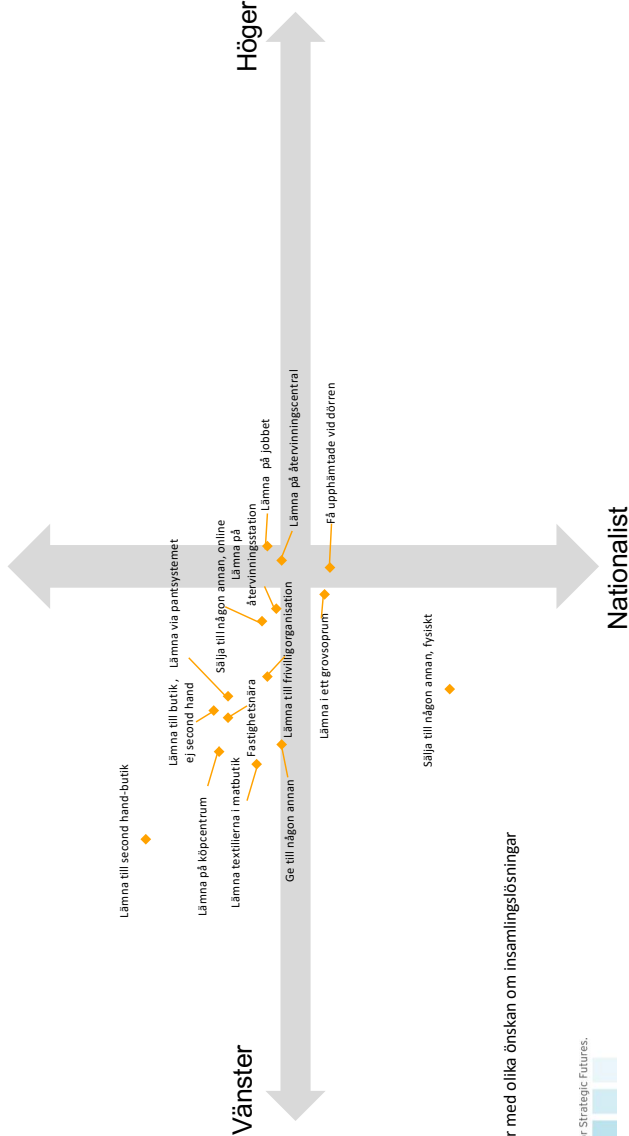
Consultants for Strategic Futures.



# Återvinningscentral och återvinningsstation neutrala

Respondenternas position beror på hur de svarar på frågorna: Politiskt, var placerar du dig på följande skalor? Är du...  
 1 = Vänster, 6 = Höger, 1 = Globalist, 6 = Nationalist

Globalist



◆ Grupper med olika önskan om insamlingslösningar

Consultants for Strategic Futures.



## Slutsatser och reflexioner

- **Ett pantsystem för textilier är populärt.** Särskilt bland respondenter som drivs av att konsumera hållbart och kan tänka sig att prova nytt sätt att samla in och handla. Många tror också att det skulle leda till mindre textilier i soppsäsen.
- **Återvinningsstationer och återvinningscentraler förblir mittfåran.** Konsumenterna vill ha fler och närmare sådana.
- **Frivilligorganisationer och second hand-butiker** är fortsatt viktiga alternativ för de lite mer ideellt lagda.
- **De mer ekonomistiskt lagda säljer gärna vidare.** Varför inte tjäna en hacka?
- **För personer utan starkare spar- eller hållbarhetsdrivkrafter är upphämtning** en intressant lösning.

## 7. Sammanfattande slutsatser



# Sammanfattande slutsatser

- **1. Konsumentbeteende som leder till miljönytta har flera olika drivkrafter.** Idealism och hållbarhetsvurm, sparsamhet och ekonomism, samt identitetsuttryck kan alla driva beteenden mot miljönytta generellt.
- **2. Hälften har koll.** Ungefär hälften av konsumenterna kan beskriva nyckelbegrepp med koppling till insamling, återvinning och återanvändning av textilier.
- **3. Återvinning och återanvändning innebär politiskt neutral miljönytta.** Det finns betydligt mer politiskt polariserande sätt att uppnå miljönytta, som att avstå kött och flyg. Att återanvända/återvinna är ett "mainstream-beteende". Hindren att ägna sig åt återvinning/återanvändning av textilier är i det perspektivet få.
- **4. Fler vardagstillfällen att återanvända och återvinna** skulle göra det ännu enklare. De flesta önskar fler återvinningsstationer/centraler närmare där människor rör sig i vardagen. Men det skulle lika gärna kunna vara andra sätt som de flesta inte har på kartan i nuläget, i butiker, upphämtning, via försäljning, appar eller andra sätt.

## Sammanfattande slutsatser

- **5. Aldersanpassad detaljinformation om det praktiska och övergripande information om nytta.** Konsumenterna vill veta när, var, hur de kan återvinna/återanvända textilier och till viss del vilken nytta det gör. Informationskanalerna behöver åldersanpassas. Vissa visar tecken på att inte lita på insamlade aktörer och behöver information för att förvissas. Det kan vara nödvändigt med ökad tydlighet och transparens kring det faktum att textilier oftare säljs vidare än skänks vidare.
- **6. Positiv inställning till pantsystem – framförallt hos hållbarhetsorienterade.** En majoritet ser miljönyttan och många anger pantsystemet som ett av de föredragna sätten att återanvända/återvinna textilier.
- **7. Anpassa insamlings sätt efter drivkraft – det finns inte bara en lösning.** Återvinningsstation/central för mittfåran, upphämtning för mindre engagerade, pantsystem för de som vill prova nytt, frivilligorganisationer för ideellt orienterade, second hand-kläder för identitetsuttryckande och möjlighet att tjäna en hacka för de sparorienterade. Det finns flera ”triggers” till att samla in textilier för återvinning/återanvändning och alla dessa bör tryckas på för att så många som möjligt ska återvinna/återanvända textilier.

# Appendix A: Profilering av viktiga grupper

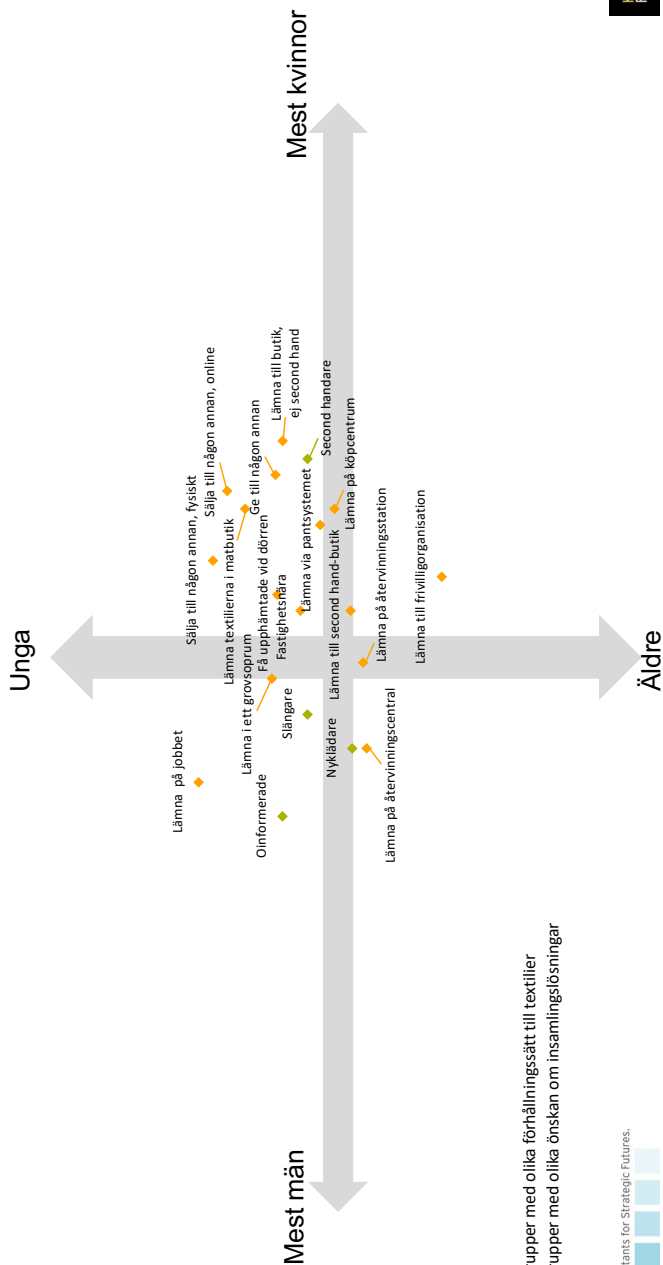
## I sex kartbilder

## Prioriterade grupper

- Personer med olika önskemål om **insamlingslösningar**
- De som helst köper second hand-kläder – ”**second handare**”
- De som helst köper nya kläder – ”**nyklädare**”
- Personer som slängt textilier i soppsäsen – ”**slängare**”
- Personer som inte känner till de textilerelaterade begreppen (återvinning, återanvändning...) ”**oinformerade**”

# Kön och ålder

Är du kvinna eller man? Vilket år är du född?



- ◆ Grupper med olika förhållningssätt till textilier
- ◆ Grupper med olika önskan om insamlingslösningar

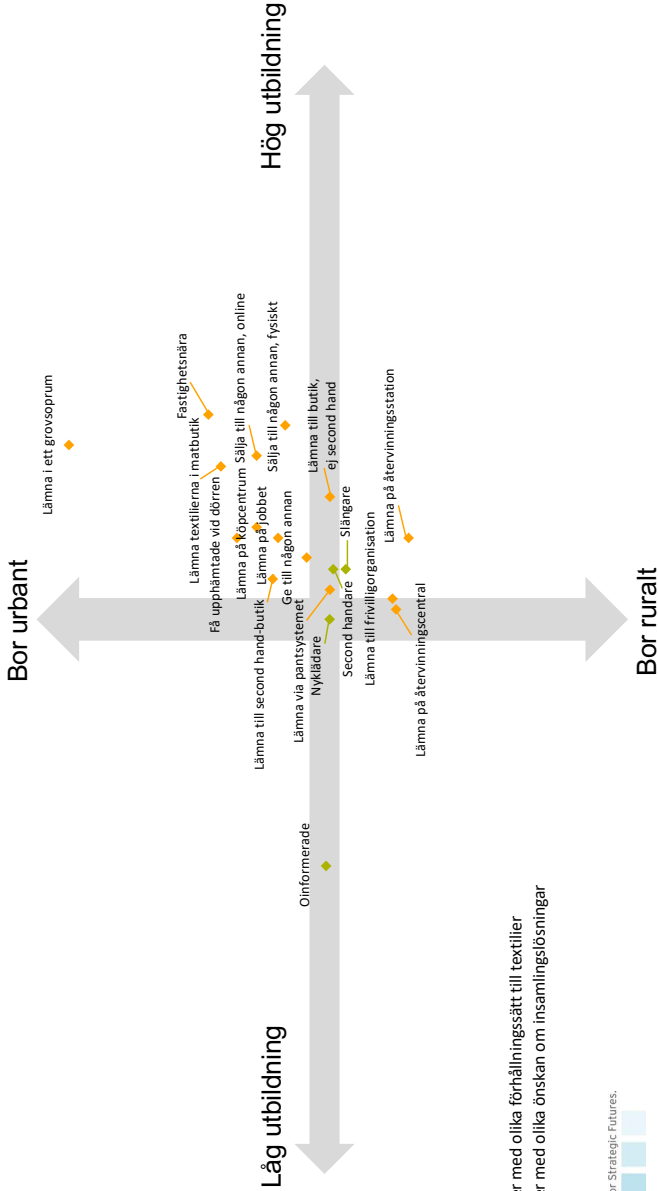
Consultants for Strategic Futures.





# Utbildning och urbanitet

*Vilken är din högsta avslutade utbildning? Var bor du?*

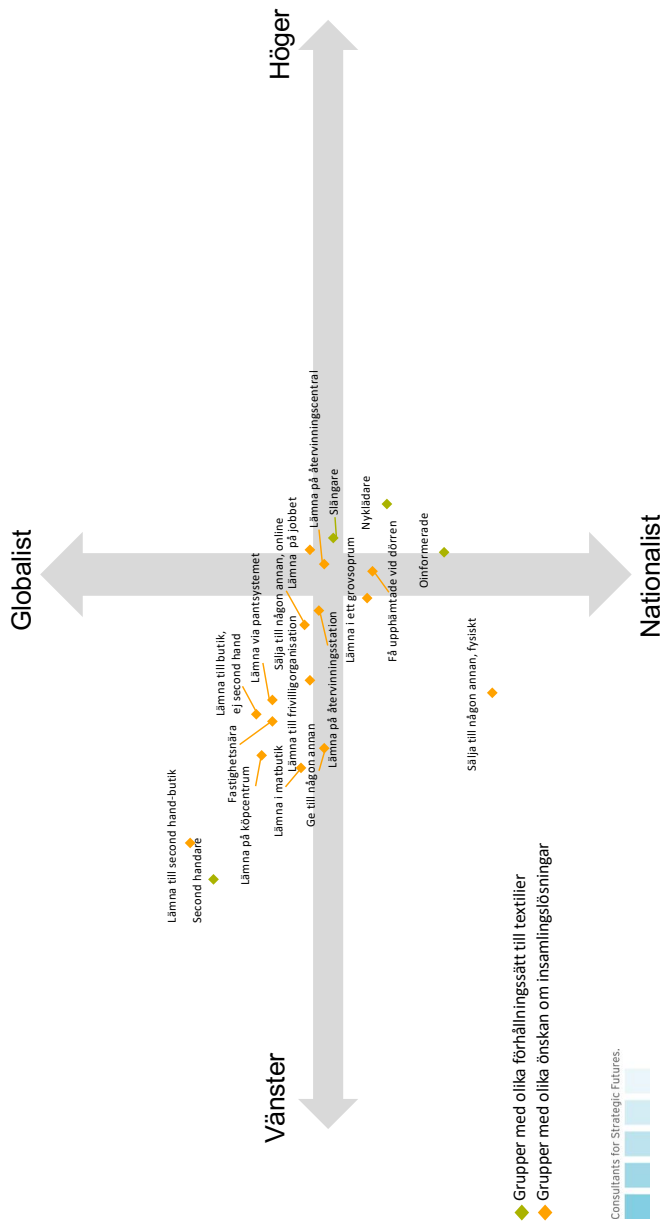


- ◆ Grupper med olika förhållningssätt till textilier
- ◆ Grupper med olika önskan om insamlingslösningar

Consultants for Strategic Futures.

# Politisk uppfattning

Politiskt, var placerar du dig på följande skalar? 1 = vänster, 6 = höger, samt 1 = nationalist, 6 = globalist

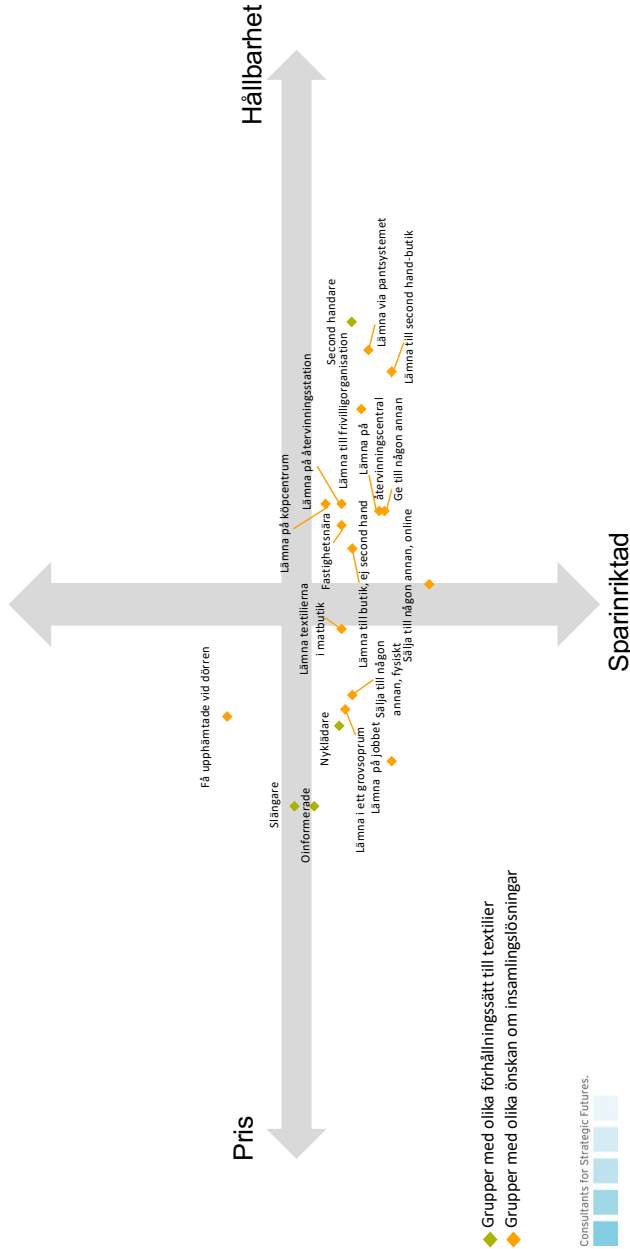


Consultants for Strategic Futures.



# Konsumtion

*"Jag köper hellre varor från ett företag som är miljövänligt, etiskt och tar sitt sociala ansvar även om varorna är dyrare", samt "Jag investerar och sparar hellre de pengar jag får över än gör av med dem på konsumtion"*  
**Konsumtionsinriktad**



- ◆ Grupper med olika förhållningsätt till textilier
- ◆ Grupper med olika önskan om insamlingslösningar

Consultants for Strategic Futures.

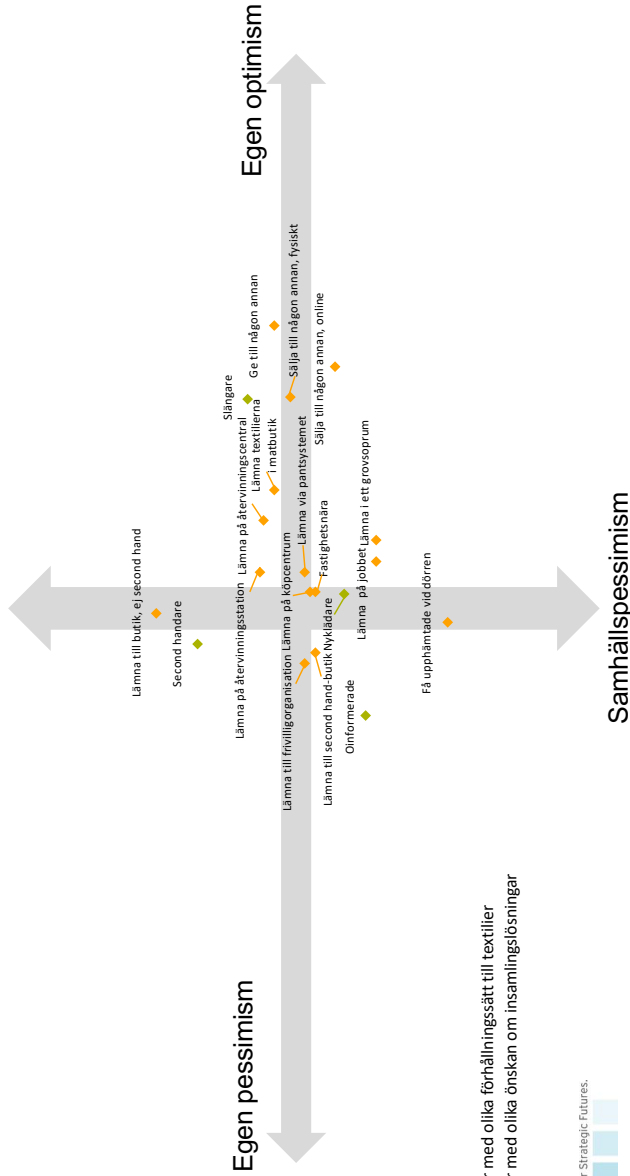




# Framtid

*Hur ser du på din egen framtid i stort och på utvecklingen i samhället i stort, är du optimistisk eller pessimistisk inför framtiden? Gällande samhällets framtid i stort, samt din egen framtid i stort*

## Samhällsoptimism



- ◆ Grupper med olika förhållningssätt till textilier
- ◆ Grupper med olika önskan om insamlingslösningar

Consultants for Strategic Futures.





## Slutsatser och reflexioner, profileringskartor

- **Lägre engagemang kring återvinning och återanvändning hos män.** Män är mer bekväma, och mindre intresserade av olika insamlingslösningar generellt. De är också i mindre utsträckning second hand-konsumenter.
- **De flesta nya insamlingslösningar faller sig naturligare i en urban miljö.** I rurala sammanhang föredras de traditionella återvinningsstationerna och frivilligorganisationerna.
- **Personer med kortare utbildning är mindre informerade.** Väsentligt lägre kännedom om textilbegrepp hos personer med lägre utbildning.
- **Sälja textilier/textilavfall är ett sätt att få personer som inte har idealistiska drivkrafter att samla in textilier för återvinning/återanvändning.** De som dras mer åt nationalism och pris än globalism och hållbarhet kan tänkas återvinna/återanvända för att tjäna en slant.
- **Lämna på jobbet en intressant möjlighet som attraherar de minst sannolika återvinnarna/återanvändarna.** Möjligheten är relativt populär bland män och bland de som drivs av belöning snarare än engagemang för andra i arbetslivet.



Uppdragsrapport  
28365



# Aspekter på kemikalier i cirkulära textilier

Hantering av farliga ämnen i ett producentansvar

2020-03-13

Version 2.0

Malin Brodin, Lisa Schwarz Bour, Lisa Helgeson,  
Mikael Larsson, Sandra Roos, Christina Jönsson



**RI  
SE**  
Research Institutes  
of Sweden

Uppdragsrapport 28365

---

**Innehåll**

<b>1</b>	<b>Bakgrund och syfte</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Genomförande</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Textilkemi</b>	<b>6</b>
3.1	Risikkemikalier i jungfrulig textilråvara	6
3.2	Risikkemikalier i återvunnen textilråvara	7
<b>4</b>	<b>Återvinning av olika textila material</b>	<b>8</b>
4.1	Mekanisk återvinning	9
4.2	Termomekanisk återvinning	10
4.3	Kemisk återvinning	10
<b>5</b>	<b>Kemiskt innehåll i återvunnen textil råvara</b>	<b>13</b>
5.1	Teoretiska studier	14
5.2	Praktiska försök	15
5.3	Sammanställning av identifierade risikkemikalier i textila material	16
<b>6</b>	<b>Slutsats och rekommendationer</b>	<b>18</b>
<b>7</b>	<b>Policy och lagstiftning</b>	<b>20</b>
7.1	Kemikaliereleaterad lagstiftning	20
7.2	Lagstiftning relaterat till cirkulär ekonomi	21
<b>8</b>	<b>Referenser</b>	<b>22</b>
<b>9</b>	<b>Terminologi</b>	<b>23</b>

RISE AB  
Box 104  
431 22 Mölndal  
Telefon 010-516 50 00  
[www.ri.se](http://www.ri.se)

Uppdragsrapport 28365

© RISE

## Uppdragsrapport 28365

## Sammanfattning

Det här är en underlagsrapport till utredningen om ett producentansvar för textil. Rapporten ska ge underlag till utredningen om hur farliga ämnen och i synnerhet särskilt farliga ämnen bör beaktas i ett producentansvar för att säkerställa att de inte återcirkuleras i kretsloppet.

Analys av kemiskt innehåll i nyproducerad respektive post-konsument textil visade att farliga kemiska ämnen i de flesta fall förekom i halter lägre än de lagstiftade gränsvärden som användes för jämförelse. Det är därför osannolikt att produkter tillverkade av återvunnen textil råvara skulle innehålla avsevärt högre halter av farliga kemikalier jämfört med nyproducerad råvara. Kemiska ämnen kan dock vara skadliga för miljö och hälsa även i halter lägre än de lagstiftade gränsvärdena genom att de:

- Är persistenta och därför kan ansamlas till högre halter i miljön eller i kroppen.
- Är farliga vid lägre halter än de lagstiftade gränsvärdena.
- Tillsammans med andra kemiska ämnen uppnår skadliga halter eller bidrar till den så kallade "coctail-effekten".

Genom ett producentansvar förväntas insamlingsgraden öka markant vilket skapar ett stabilt flöde vilket gynnar resurseffektiv materialhantering. För att skapa giftfria sekundära råvaror där man undviker att farliga kemiska ämnen cirkuleras rekommenderas att ett producentansvar verkar för att:

- Automatisera sorteringen och ta hänsyn till att man behöver ha kontroll på kemikalieinnehåll samt sortera utifrån lämplig vidare bearbetning och slutanvändning.
- Öka möjligheten till informationsöverföring och transparens i den textila värdekedjan.
- Utveckla specifikationer för sorterad återvunnen textil i första hand baserat på vilka fraktioner industrin behöver.

Återvinning av textil är ett område under stor utveckling och man bör undvika att skapa regelverk som riskerar att hindra eller markant försena utvecklingen. Det är också viktigt att beakta att det insamlade textila materialet kan nyttjas som råvara för andra produkter än textil. Kunskapsbyggnad och utveckling av tekniskt gångbara och hållbara substitut till farliga kemikalier behövs i många fall fortfarande. Detsamma gäller teknologier för förbehandling eller rening av vissa former av vanliga blandmaterial.

Rapporten omfattar också en del som sammanfattar policy och lagstiftning inom området.

## 1 Bakgrund och syfte

Textiltillverkning omfattar en rad kemikalieintensiva processer. En del kemiska ämnen är farliga för miljön och för människors hälsa och bör undvikas i produktionskedjan för att undgå att människor eller miljö exponeras under produktion, vid utsläpp eller vid användning av textilier. I kommittédirektiv Dir. 2019:96 'Ett producentansvar för textil' från Miljödepartementet påtalas vikten av att farliga ämnen och i synnerhet särskilt farliga ämnen inte återcirkuleras i kretsloppet.

Det här är en underlagsrapport till utredningen om ett producentansvar för textil. Rapporten ska ge underlag till utredningen om hur farliga ämnen och i synnerhet särskilt farliga ämnen bör beaktas i ett producentansvar för att säkerställa att de inte återcirkuleras i kretsloppet.

Minskad miljöbelastning är ett grundläggande skäl till att införa ett producentansvar och främja återanvändning eller materialåtervinning av textilier. Genom att ge en insamlad textilvara en ny användningscykel kan man ersätta framställning av nya textilier och/eller andra material, och därmed undvika miljöbelastningen som annars hade uppstått där.

Det är då viktigt att det inte uppstår ny miljöbelastning under insamling, sortering, återanvändning eller materialåtervinning – ett så kallat problemskifte. Ett kemikalierelaterat exempel på problemskifte kan vara att man har behandlat ett yttertyg med en hudirriterande kemikalie i den första användningscykeln, och att det materialet i nästa användningscykel hamnar i en produkt med hudkontakt. Kemikalier som varit oproblematiske i sin ursprungliga funktion kan då innebära en risk i ett nytt sammanhang.

Målet är att bättre utnyttja den fulla potentialen för använda textilier till exempel när det gäller ekonomiskt värde eller någon teknisk egenskap som fiberlängd – utan att det innebär ett problemskifte.



## 2 Genomförande

Till grund för den här underlagsrapporten ligger i huvudsak tidigare teoretiska studier, en laborativ studie, laborativa data och en workshop som beskrivet nedan.

- Teoretiska studier och rapporter som författarna tidigare bidragit till inom återvinningstekniker och/eller farliga ämnen i textil har använts som underlag för vilka farliga ämnen som kan finnas i återvunnen textil av olika material. Bland annat har en teoretisk modell som RISE utvecklat och som beskrivs i rapporten 'Textilåtervinning – Tekniska möjligheter och utmaningar' från 2015 använts som grund för diskussioner om vad som händer med farliga kemiska ämnen i olika återvinningsprocesser (Naturvårdsverket 2015).
- Projektet 'Klassificering och riskbedömning av textil för materialåtervinning' (Vinnovas ref 2017-03076) vid RISE har studerat innehåll av farliga ämnen i post-konsument textil. Laborativa resultat från projektet har använts som underlag för vilka farliga ämnen som kan finnas i återvunnen textil av olika material och med olika funktion. Analysdata i denna studie refererar till material som bearbetats mekaniskt och avser därför återvunnen fiber i bulk.
- Analysdata från många års studier av kemikalieinnehåll i nyproducerad textil vid RISE har använts som underlag för att avgöra i vilken omfattning tre farliga ämnen förekommer och hur förekomsten eventuellt varierat över tid. Dessa studier har utförts på enskilda textila produkter.
- En workshop med experter inom områdena kemikalier i den textila produktionskedjan respektive textilåtervinning genomfördes för att diskutera viktiga framsteg inom textilindustri respektive återvinningsindustri sedan 2015, samt senare ändringar i kemikalielagstiftning och policy inom textilområdet. Rekommendationer för säker kemikaliehantering inom ett producentansvar för textil togs fram inom expertgruppen.

Rapporten och de ingående studierna beaktar det textila basmaterialet, dvs själva tyget och inte accessoarer (dragkedjor, tryck, knappar etcetera) som ofta ingår som en del av en textil produkt.

### 3 Textilkemi

Textiltillverkning omfattar en rad kemikalieintensiva processer och kemikaliefrågor är viktiga för aktörer i hela produktionskedjan, både av arbetsmiljömässiga skäl och för att leva upp till aktuell lagstiftning. En del kemikalier är farliga för miljö eller människors hälsa och fasas ut för att säkerställa att textilier är säkra att använda, att arbetsmiljön vid produktion är trygg och att skadliga utsläpp till miljön kan undvikas. I en studie för ett regeringsuppdrag vid Kemikalieinspektionen identifierades cirka 2400 textilrelaterade kemiska ämnen (Kemikalieinspektionen 2015). Av dessa bedömdes ungefär tio procent kunna vara skadliga för människors hälsa medan ungefär fem procent bedömdes utgöra en risk för miljön.

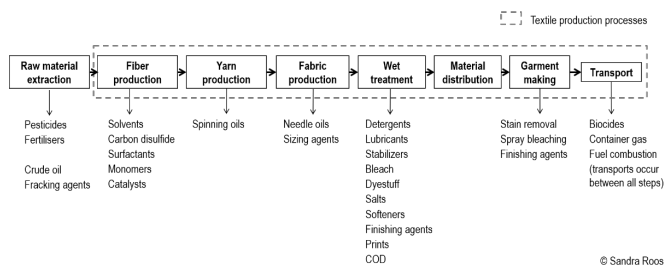
Det är vanligt att skilja på kemiska ämnen som tillsätts för att ge den textila slutprodukten en viss egenskap, så kallade funktionskemikalier, och kemiska ämnen som används vid produktion men som inte är avsedda att finnas kvar i produkten, så kallade processkemikalier. Processkemikalierna tvättas i många fall bort under produktionen, även om det finns exempel på processkemikalier med farliga egenskaper som finns kvar i produkten under hela dess livscykel. Funktionskemikalier är däremot avsedda att vara kvar i slutprodukten. De kan exempelvis vara färgämnen, kemikalier som ger det textila materialet smuts- eller vattenavstötande egenskaper eller biocider som tillsätts för att undgå påväxt under transport och lagring. Kemikaliehalten i slutprodukten varierar och kan utgöra en stor del av materialets totala vikt. Vid återvinning är det vanligt att en del av funktionskemikalierna har lakats ur materialet genom tvätt och slitage. Om materialet återvinns som ny textil kan nya funktionskemikalier tillsättas för att uppnå önskade egenskaper hos den nya produkten.

Vilka kemikalier som används vid produktion och för funktion beror både på vilket material som framställs och vilken funktion slutprodukten behöver ha. En del farliga kemiska ämnen finns därför enbart eller i högre grad i specifika material- eller varugrupper (Naturvårdsverket 2015). Exempelvis fungerar vissa farliga färgämnen enbart till att färga syntetisk fiber och farliga flamskyddande ämnen används främst i produkter som har krav på sig att ha flamskyddande egenskaper.

#### 3.1 Riskkemikalier i jungfrulig textiltråvara

Kemikalier används i alla produktionssteg vid framställning av jungfrulig textiltråvara och omfattar på så vis allt ifrån bekämpningsmedel vid råvarufremställning och lösningsmedel vid fiberproduktion, till ytbehandlingskemikalier i våtprocessen. Se Figur 1 för en översikt över den omfattning och bredd kemikalieanvändningen vid textiltillverkning har.

## Uppdragsrapport 28365



Figur 1. Bilden ger en översikt över det stora antalet kemikalier som används i textilproduktionens olika faser. Bildreferens: Roos 2016.

I vissa fall används farliga kemiska ämnen för att ge önskad effekt vid produktion eller i slutprodukten, i synnerhet när ofarliga alternativ saknas. En stor utmaning inom textilindustrin är att en stor del av tillverkningen föregår i länder utanför EU där kemikalielagstiftningen kan vara mindre strikt. Det kan därför förekomma att kemikalier som är faroklassade eller till och med olagliga inom europeisk lagstiftning finns i textilier importerade från andra delar av världen.

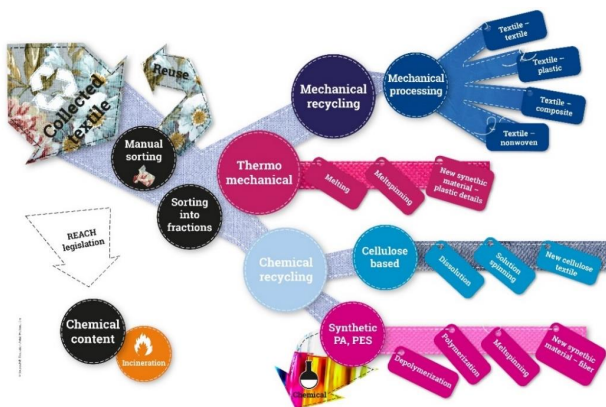
### 3.2 Riskkemikalier i återvunnen textilråvara

I återvunnen textilråvara kan vissa farliga kemiska ämnen potentiellt återfinnas i halter över bakgrunds nivåer, vilket innebär att det finns behov för kontroll av materialets kvalitet med avseende på eventuellt innehåll av farliga kemikalier. Insamlade textilier kan vara relativt nyproducerade och därmed sannolikt följa REACH-lagstiftning, eller ha producerats före implementeringen av REACH, vilket innebär att vissa produkter i den totala insamlade volymen skulle kunna ha ett innehåll kemikalier i halter som numera är otillåtna.

Det är mycket viktigt att vara medveten om att olika materialslag kommer att vara föremål för olika återvinningsprocesser, och att detta i hög grad påverkar vilket innehåll av kemiska ämnen som återfinns i den slutprodukt som sätts på marknaden. Detta diskuteras vidare under Sektion 4 Återvinning av olika textila material. En del materialslag kan eller kommer kunna återvinnas som nya textilier medan andra materialslag är olämpliga för produktion av ny textil, men istället kan användas i andra slutprodukter. Kemiskt innehåll i slutprodukterna påverkas då även av produktionsprocessen för den specifika nya produkten och vilka kemiska ämnen som eventuellt används i den processen.

#### 4 Återvinning av olika textila material

Återvinningsprocesser för post-konsumenttextilier kan förenklat sägas omfatta mekaniska, termiska och kemiska processer. Det är viktigt att komma ihåg att materialet som kommer ut ur själva återvinningsprocessen är av olika typ beroende på vilket material och vilken process som beaktas. Vid kemisk återvinning av bomull genomgår materialet en upplösning där olika lösningsmedelssystem kommer ifråga, därefter används vätspinning för att producera en regeneratfiber för textilproduktion. Vid kemisk återvinning av polyester använder man sig istället av depolymerisering följt av polymerisering, vilket innebär att polyesterkedjan sönderdelas till den minsta ingående komponenten, monomer, som sedan återuppbyggs via polymerisation. För textila material är omsmältning en teoretisk möjlighet men i praktiken kan textila material inte smältspinnas till ny textilfiber då materialet brutits ner under användarfasen, istället kan denna typ av material istället potentiellt användas för andra applikationer. Olika möjligheter för återvinning av post-konsumenttextilier av olika material beskrivs i Figur 2.



Figur 2 Bilden visar en översikt över möjligheter för återvinning av post-konsumenttextil. Copyright: RISE. Illustration: Astrid Hedenström.

Mekanisk återvinning är en bred kategori där slutprodukten kan vara en ny textil, en non-woven produkt eller en fiberförstärkt komposit. I de fall mekaniskt bearbetad textil ska användas som råvara för ny textil ställer detta relativt höga krav på ingående material och kräver god sortering av ingående textil. Generellt är specifik sortering nyckeln till all högkvalitativ återvinning.

## Uppdragsrapport 28365

---

Eftersom lämplig återvinningsteknologi beror på vilket material som ska hanteras så är det nödvändigt att sortera post-konsumenttextilier före återvinning. Alla de textila återvinningsprocesserna är beroende av mer eller mindre rena materialfraktioner (inklusive blandfraktioner) för att kunna producera återvunnet material av god och förutsägbar kvalitet. I vissa fall kommer det vara nödvändigt att ytterligare rena den sorterade fraktionen eftersom en del material har mycket liten potential att återvinnas. Ett exempel är vissa blandfraktioner med elastan, där det är nödvändigt att avlägsna elastan för att kunna nyttogöra sig av andra materialkomponenter i textilen. Sortering kan också användas för att separera produktgrupper som är i en riskkategori avseende kemiska ämnen, exempelvis vissa typer av arbetskläder. Dessa fraktioner kan möjligen komma att användas i nya produkter med samma funktion, där man drar nytta av det kemiska innehållet. Specifik information om i vilka farliga kemikalier som finns i en viss produkt saknas, men förhoppningen är att denna information i framtiden följer med produkten genom värdekedjan och hela vägen till end-of-life. Sorteringen måste alltså utföras med lämplig återvinningsteknologi taget i beaktning. Vilken teknologi detta är beror på materialsammansättning såväl som på konstruktion.

### 4.1 Mekanisk återvinning

Mekanisk återvinning är den minst energikrävande återvinningsprocessen för textil och en etablerad, kommersiell process för återvinning av textil för lågvärdiga slutprodukter. Knappar, dragkedjor och andra accessoarer klipps bort varefter materialet genomgår en rivningsprocess som frilägger ingående textilfibrer. Vidare processering varierar beroende på om slutprodukten är en ny textil, non-woven eller ett material baserat på fiberförstärkt plast. Den mekaniska processen, kombinerat med slitage av produkten genom användarfasen, innebär att en fiberförkortning erhålls jämfört med jungfrulig råvara. Återvinning som garn och sedermera ny textil är idag inte vanligt förekommande men förekommer på demo- och pilotskala för bomullsfiber från jeans bland annat. Dock är intresset för mekaniskt återvunnen fiber stort då efterfrågan på textilt material ökar och den globala produktionen av exempelvis bomull nått taket. För att kompensera för den kvalitetsförlust som slitage under användning och återvinning inneburit krävs, som tidigare nämnts, inblandning av jungfrulig fiber i återvunna kvaliteter om denna ska användas för produktion av nytt garn.

Den mekaniska återvinningsprocessen medför ingen avskiljning av kemikalier, utan den kemikalieprofil som finns i det ingående materialet återfinns i den mekaniskt bearbetade textila massan, se diskussion i sektion 5 Kemiskt innehåll i återvunnen textil råvara. Mekanisk återvinning är en aktuell metod för många olika fiberblandningar, dock inte för alla de kategorier av material som tagits upp under sektion 5. Tätt vävda textila material med ytbehandling är exempelvis mycket svåra att bearbeta mekaniskt till en fiber av tillräcklig längd för att möjliggöra produktion av nytt garn och är inte en materialtyp som lämpar sig för mekaniska processer. Detsamma gäller material med tryck, ska produktens basmaterial bearbetas mekaniskt måste först samtliga tryck avlägsnas då all form

av garnproduktion annars omöjliggörs. Produktion av garn är en tekniskt krävande process som inte ger utrymme för den typen av kontamination. Som tidigare nämnts ställs stora krav på material som mekaniskt bearbetats och avses användas för nya textila produkter. Mekaniskt återvunnen textil har dock möjliga applikationsområden i flera olika branscher, speciellt inom möbel- och fordonsindustrin.

#### 4.2 Termomekanisk återvinning

Vid termomekanisk återvinning smälts en syntetisk polymer som polyester och polyamid, varpå smältan kan formas till pellets för produktion av nya produkter. Detta är dock inte en vanligt förekommande metod för textila material. Eftersom bomull, ull och regeneratfiber inte kan smältas, kan de heller inte återvinnas termiskt. Termisk återvinning av polyester och polyamid kräver mycket hög renhet på det ingående materialet. Termen 'polyamid' omfattar dessutom flera polyamider med olika kemisk struktur som är svåra att återvinna tillsammans. I textilier används en blandning av polyamid 6 och polyamid 6,6 som är svåra att separera. Termisk återvinning av polyamid förekommer i större utsträckning inom andra avfallssegment där det är lättare att hålla polyamid-typerna åtskilda. Utveckling av återvinningsprocesser som kan hantera blandningar av polyamid 6 och polyamid 6,6 är dock under utveckling.

Eftersom olika material smälter vid olika temperaturer kan nedbrytning av farliga kemikalier se olika ut för olika materialslag. I rapporten från Naturvårdsverket (2015) redovisas en teoretisk modell för att estimeras vilka farliga ämnen som skulle kunna återfinnas i ett specifikt material efter att det genomgått en viss återvinningsprocess. Enligt modellen antas en del farliga ämnen som kan finnas i polyester finnas kvar efter smältbehandling (250 °C) medan andra förgasas (Naturvårdsverket 2015). Den polyesterkvalitet som fås efter en sådan behandling kan dock inte användas för textila applikationer, utan andra slutprodukter bör beaktas.

#### 4.3 Kemisk återvinning

Vid kemisk återvinning av textil innebär antingen depolymerisering (syntetiska material) eller upplösning (cellulosabaserade material) av textilpolymererna vilket medför att beståndsdelarna separeras från andra beståndsdelar och föroreningar. Generellt, kan det då anses mindre problematiskt att farliga kemiska ämnen förekommer eftersom beståndsdelarna renas och höga krav ställs på deras renhet. Det är emellertid troligt att innehållet i det inkommande materialet ändå behöver vara väl specificerat både med avseende på innehåll av farliga kemiska ämnen och såväl som andra tekniska materialparametrar. Exakt vilka krav kemiska återvinningsprocesser kommer att ställa på det inkommande materialet är svårt att förutse och kan visa sig vara process- eller aktörsspecifikt. För att exemplifiera kan en coating av ett flamskyddande ämne eller PFAS utgöra så mycket som 20 vikt% av en behandlad polyestertextil och därmed sannolikt påverka hur en

## Uppdragsrapport 28365

kemisk återvinningsaktör behöver behandla materialet för att depolymeriseringsprocessen ska fungera effektivt. Det här är en dialog som behöver hållas med de aktörer som realiserar de tekniska processerna och som vet vilka krav deras processer ställer på inkommande material.

Kemisk återvinning av polyester har tidigare beskrivits. Här depolymeriseras materialet så att man återfår de monomera beståndsdelarna. Monomererna kan användas för att tillverka ny polyesterpolymer som sen kan användas vid tillverkning av ny textil polyesterfiber. Ett alternativ är att använda monomererna för tillverkning av andra kemiska ämnen eller material.

Enligt den teoretiska modellen som används i rapporten från Naturvårdsverket (2015) väntas många farliga kemiska ämnen lakas ur eller förgasas vid kemisk återvinning av polyester (glykolys, 200–250 °C, polära lösningsmedel). Det gör att de i liten grad väntas finnas i det återvunna materialet. Vissa stabila nedbrytningsprodukter bedöms dock kunna återfinnas efter depolymeriseringsprocessen (Naturvårdsverket 2015). Eftersom de olika monomera beståndsdelarna separeras genom destillering efter depolymeriseringen är det troligt att nedbrytningsprodukterna ändå avlägsnas från de material som används för produktion av ny polymer och nya produkter. I praktiken är det dock sannolikt att återvinningsaktörerna både kommer behöva information om och ställa krav på kemiskt innehåll, som beskrivs ovan.

Även kemisk återvinning av polyamid beaktas i rapporten från Naturvårdsverket (2015). Enligt den teoretiska modellen som beskrivs väntas en del farliga kemiska ämnen lakas ur, förgasas eller omvandlas under de betingelser som är aktuella i depolymeriseringsprocessen (340 °C, 1,5 MPa, lösningsmedel: alkohol/syra, sura betingelser) medan andra återfinns i det återvunna materialet (Naturvårdsverket 2015). Som även diskuteras för polyester kommer de efterföljande separationsprocesserna för att ta fram en ren monomer vara avgörande för om farliga kemiska ämnen kan återfinnas i ett återvunnet material, vilket inte nödvändigtvis innebär att alla typer av kemiskt innehåll kan tolereras i en viss depolymeriseringsprocess.

Kemisk återvinning av bomull eller regeneratfiber innebär att polymererna löses upp och spins till ny regeneratfiber i samma typ av processer som vid tillverkning av jungfrulig regeneratfiber (viskos eller rayon). Det textila materialet som ska återvinnas behöver förbehandlas för att frilägga fibrerna innan det är lämpligt för upplösning. Enligt den teoretiska modellen som används i rapporten från Naturvårdsverket (2015) väntas många farliga kemiska ämnen lakas ur, förgasas eller reagera vid förbehandling eller vid kemisk återvinning (Naturvårdsverket 2015). De gör att de i liten grad väntas finnas i den återvunna regeneratfibern. Typiska processbetingelser för förbehandling, Viskos-processen respektive Lyocell-processen beaktades med liknande resultat<sup>1</sup> (Naturvårdsverket 2015).

<sup>1</sup> Förbehandling: 30–105 °C, högt pH. Lyocell: urea, natriumhydroxid, väteperoxid, högt pH, oxidativt medium. Viskos: 5–50 °C, svavelsyra, natriumhydroxid, koldisulfid, zink-salter, högt pH.

Det finns kemiska återvinningsprocesser för blandmaterial av bomull och polyester i demonstrationskala. Här kan den ena eller båda komponenterna återvinnas beroende på vilken teknologi som åsyftas. I de flesta fall kommer båda de ingående komponenterna att bearbetas via kemiska återvinningsmetoder vilken innebär att mycket låg risk för farliga kemikalier föreligger. En målsättning är att kunna återvinna bomull från ett sådant blandmaterial mekaniskt, vilket alltså innebär att det är av relevans att först kontrollera den kemiska profilen hos bomullskomponenten innan den går vidare som råvara för nya produkter.



## 5 Kemiskt innehåll i återvunnen textil råvara

Det finns små möjligheter idag att veta vilka farliga kemiska ämnen som tillsatts till enskilda textilier. I framtiden kan det finnas möjligheter att märka nyproducerad textil så att produkterna har med sig den information som behövs när dessa kommer till en sorteringsanläggning. Information om kemiskt innehåll utgör då en naturlig del av den information som inkluderas i denna märkning. Det finns ett flertal nationella och internationella initiativ på detta område och frågan om så kallade produktpass relaterat just till en form av innehållsdeklaration, diskuteras såväl i Sverige som på europainivå. Detta är också helt i linje med behovet för automatisering av sorteringsprocessen för att uppnå snabb och specifik sortering av textila material och möjliggöra storskalighet.

Det som kan göras idag för att urskilja textilier med farliga kemiska ämnen är att se på vilken funktion textilierna i en produktgrupp har och relatera det till om farliga kemikalier vanligen används för att uppnå den funktionen. En del funktionskemikalier finns dock i nästan alla textila produktgrupper (Naturvårdsverket 2015). Det förekommer exempelvis många farliga färgämnen och optiska vitmedel, eftersom färgämnen eller vitmedel används i nästan alla produktgrupper. (Naturvårdsverket 2015). I en rapport från Nordiska ministerrådet (2016) finns en sammanfattning av vilka produktgrupper som har mer produktspecifika funktioner som man kan uppnå med hjälp av farliga kemiska ämnen. Sammanfattningen återges här:

- Sportkläder och underkläder, med eller utan uttalad luftförebyggande behandling kan innehålla biocider.
- Arbetskläder för användning i sektorer med höga hygienkrav kan innehålla biocider.
- Arbetskläder kan innehålla fluorerade ämnen (vatten- och smutsavvisande) och flamskyddsmedel.
- Konsumentkläder och utrustning för utomhusbruk kan innehålla fluorerade ämnen med vatten- och smutsavvisande funktion.
- Textilier för utomhusbruk (täkt, vindskydd, ryggsäckar o.d.) kan innehålla tungmetaller och fluorerade ämnen.
- Inredningstextilier för offentliga miljöer kan innehålla flamskyddsmedel.
- Ytbehandlade textilier kan innehålla ftalater, kortkedjiga klorparaffiner (Short Chain Chlorinated Paraffins, SCCP) och fluorerade ämnen.
- Textilier med tryck där trycket i sig kan innehålla ftalater, SCCP och tungmetaller.

I ett återvinningssystem är dock flera av dessa produktgrupper olämpliga för återvinning till nya textila produkter via mekaniska processer, detta oavsett kemisk profil, vilket diskuteras närmare i Sektion 4.1 Mekanisk återvinning. Med undantag för inredningstextilier, som potentiellt kan användas som råvara för produktion av nya produkter inom samma segment, är flertalet ovanstående

kategorier mer lämpade för kemiska återvinningsprocesser där kemiskt innehåll potentiellt kan separeras ut. I praktiken kan det visa sig att det även i de kemiska återvinningsprocesserna är problematiskt med höga halter tillsatser till en textil, då detta kan påverka de aktuella processerna. Det här diskuteras närmare i Sektion 4.3 Kemisk återvinning.

Det kan också visa sig att fraktioner med höga halter av en viss typ av funktionskemikalie kan användas för att uppnå samma funktion i en ny produkt, exempelvis som angett ovan kring inredningstextil. En möjlighet kan exempelvis vara att utnyttja flamskyddande kemikalieinnehåll i återvunnen material för att tillverka nya produkter där just flamskydd är en önskad egenskap<sup>2</sup>. Även dessa aktörer kommer att vara beroende av väl sorterade och väl specificerade fraktioner för att kunna leverera produkter som de vet uppfyller relevanta funktionskrav såväl som kemikalielagstiftning.

Det är viktigt att vara medveten om att olika materialslag kommer att vara föremål för olika återvinningsprocesser, som har en mycket stor påverkan på den faktiska risken avseende kemikalieinnehåll. Exempelvis kommer en kemisk depolymeriseringsprocess innebära att kemikalier inte går vidare i produktionsprocessen. Det fall där frågan om kemikalier i textil har störst relevans är processer som baseras på mekanisk bearbetning, eftersom dessa processer inte involverar någon kemisk separation eller processer för extraktion av eventuellt kemikalieinnehåll. Mekanisk bearbetning är därför att betrakta som ett worst-case scenario avseende kemikalieinnehåll. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att återvunnen textilfiber sannolikt maximalt kommer att utgöra 30–50 % av en ny textil produkt då återvunna kvaliteter har en annan fiberlängdsfördelning än ny råvara. Detta betyder att risken för att återfinna farliga kemikalier i reglerade halter i återvunna kvaliteter inte ska överskattas.

### 5.1 Teoretiska studier

I en kartläggning för ett regeringsuppdrag vid Kemikalieinspektionen (2015) identifierades ett stort antal textilrelaterade kemiska ämnen baserat både på litterära källor och analytiska studier (Kemikalieinspektionen 2015). I en rapport från Naturvårdsverket från samma år sammanfattades delar av kartläggningen genom att farliga ämnen grupperades beroende på funktion eller typ av kemiskt ämne samt om de bedömdes kunna förekomma i textilfiber av polyamid, polyester, cellulosa respektive ull (Naturvårdsverket 2015). Sammanfattningen visade att många typer av farliga kemiska ämnen skulle kunna förekomma i alla de fyra materialen (Tabell 1). Det poängteras dock att sammanställningen ska ses som ett worst-case-scenario och att det är inte är troligt att återfinna alla ämnena i en post-konsument textil produkt (Naturvårdsverket 2015).

<sup>2</sup> SIP RE:Source Återvunnen textil som sekundär råvara för möbel och interiör

## Uppdragsrapport 28365

Tabell 1 Tabellen sammanfattar de kemiska ämnesgrupper som bedömdes kunna finnas i post-konsumenttextil av olika materialslag i rapporten från Naturvårdsverket (2015).

Kemiska ämnen som kan förekomma	Polyamid	Polyester	Bomull	Ull
Azobaserade färgämnen	X	X	X	X
Metallkomplexfärgämnen	X			
Optiska vitmedel	X	X	X	X
Per- och polyfluorerade ämnen	X	X	X	X
Toxiska metaller	X	X	X	X
Klororganiska ämnen		X	X	X
Icke-halogenerade flamskyddsmedel		X	X	X
Alkylfenoler och deras etoxylater	X	X	X	X
Silikon	X	X	X	X
Nedbrytningsprodukter	X	X		
Biocider	X	X	X	X

## 5.2 Praktiska försök

I det Vinnova finansierade projektet *Klassificering och riskbedömning av textil för materialåtervinning* (Vinnovas ref 2017-03076) analyserades innehåll av farliga kemiska ämnen i post-konsumenttextil. Det inkommande materialet sorterades i fraktioner beroende på materialtyp och produkttyp. Accessoarier som tryck, dragkedjor, knappar och märklappar klipptes bort och fraktionerna fick genomgå en mekanisk återvinningsprocess. Alla kemiska ämnen som finns i textilen före den mekaniska återvinningsprocessen kan antas finnas kvar efter behandlingen. I projektet gjordes antaganden om vilka kemiska ämnen som kan väntas förekomma i olika fraktioner (med utgångspunkt i rapport från KEMI 2015) och kemiska analyser utfördes för att detektera eventuell förekomst av dessa ämnen. Detta betyder att de analyser som utförts per material/produkt kategori varierar, en analys som är irrelevant för exempelvis bomullsmaterial har således inte utförts. Eftersom analyserna genomförs på en bulknivå och mekaniskt processad textilfiber kan således ett positivt analysvar teoretiskt innebära att många plagg innehöll ämnet eller att ett fåtal plagg innehöll ämnet i hög halt. Projektet bedömde materialen i förhållande till gällande och kommande lagkrav såväl som till OEKO-TEX kravställning. Resultaten från projektet visade att vissa av de analyserade ämnena förekom i de analyserade fraktionerna, dock aldrig över gällande gränsvärde och i majoriteten av fallen även under kravställning för OEKO-TEX-märkning. Både processkemikalier och funktionskemikalier återfanns i fraktionerna. 4-nonylfenoletoxylat (NPEO) är en processkemikalie som detekterades i låga halter i 9 av de 20 analyserade fraktionerna och i fraktioner av olika materialslag (polyamid, polyester, bomull, ull och blandade fraktioner med ull). NPEO används vid textiltillverkning bland annat som dispergeringsmedel, emulgeringsmedel och i tryckpastor (Kemikalieguiden Aug.

2019). Även klorfenoler detekterades i många av fraktionerna (8 av 20). Tetraklorfenoler används som biocider, som konserveringsmedel för vissa processkemikalier och som förtjockningsmedel i tryckpastor (Kemikalieguiden Aug. 2019). Monoklorfenoler används för att tvätta ut ullfett vid produktion av ulltextil. Vidare detekterades polycykliska aromatiska kolväten (PAH'er, nedbrytningsprodukter) i syntetiska fraktioner, brom polyesterfraktioner vilket tyder på användning av flamskyddsmedel eller biocid, per- och polyfluorerade ämnen (PFOS), farliga färgämnen, och en del metaller som tyder på användning av oönskade metallkomplexfärgämnen. För ytterligare detaljer från studien se RISE 2019b.

RISE har utfört analyser av kemiskt innehåll i textila produkter som en del av sin dagliga verksamhet under många år. Det är framförallt två typer av kunder som beställer analyser. Dels kunder som misstänker att farliga ämnen förekommer i en produkt, exempelvis efter byte av leverantör, dels kunder som vill testa/certifiera en produkt enligt OEKO-TEX krav. Data från analyser av 4-nonylfenoletoxylat (NPEO), formaldehyd och perfluoroktansyra (PFOA) har sammanställts för att utvärdera i vilken omfattning de finns i nyproducerad textil och hur förekomsten av dessa eventuellt varierat över tid. Resultaten kunde inte visa på någon minskad användning av NPEO eller PFOA mellan 2015 och 2019. Andelen produkter med formaldehydförekomst halverades för så kallade 'övriga prover' under den studerade perioden (2017–2019) medan den var oförändrad låg i prover för OEKO-TEX-certifiering. Det kan bero på att restriktioner av formaldehyd diskuterats i europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) under perioden vilket främst påverkat kunder som inte redan begränsar formaldehyd i sina produkter. Generellt, förekom alla tre ämnena mer sällan i prover som testades inför en certifiering med OEKO-TEX. Sammanställningen visade också att alla tre ämnena påvisats i halter över lagkrav både i prover som var avsedda för OEKO-TEX-certifiering och i prover som inte var det<sup>3</sup>. För NPEO och formaldehyd är det gränser i kommande lagkrav som beaktats. Därför är halterna inte otillåtna rent regelmässigt. Att det kommer nya striktare lagkrav visar däremot att ämnena förekommer i halter som ECHA numera anser är oacceptabla.

### 5.3 Sammanställning av identifierade riskkemikalier i textila material

Det finns små möjligheter idag att veta vilka farliga kemiska ämnen som tillsatts till enskilda textilier. En vägledning är dock att identifiera olika funktioner som därmed ofta relaterar till vissa kemiska behandlingar och därmed kemikalier ([www.kemikaliegruppen.se](http://www.kemikaliegruppen.se)). I framtiden kan det även finnas möjligheter att märka nyproducerad textil så att produkterna har med sig den information som behövs när dessa kommer till en sorteringsanläggning – det är helt nödvändigt att effektivt kunna sortera material på ett effektivt och specifikt sätt och här är digital produktmärkning en väg som bör utvärderas. En dialog i denna riktning förs

<sup>3</sup> Lagkraven är för NPEO 0,01 vikts-% från 3 feb 2021, för formaldehyd 75 mg/kg från 1 nov 2020 och för PFOA 1 µg/m<sup>2</sup>.

## Uppdragsrapport 28365

nationellt (produktpass), på Europainivå diskuteras frågan via EU:s Circular Economy Action Plan där Kommissionen har för avsikt att lansera European Circular Dataspace för att mobilisera potentialen hos digitaliserad produktinformation, exempelvis genom att introducera digitala product passports<sup>4</sup>. Frågan diskuteras även via FN där både Euratex och GSI Sweden är involverade.

En del kemiska ämnen som exempelvis färgämnen används i de flesta material och produktgrupper medan andra är mer specifika för vissa grupper. Det finns ett antal produktgrupper som kan anses mer problematiska med tanke på att de har just fler eller mer avancerade funktioner som kan uppnås bland annat med farliga kemiska ämnen. Flera av de produktgrupperna är dock oaktuella för den typ av återvinningsprocesser där kemiskt innehåll bevaras (mekaniska processer). Detta beror på att dessa ämnen kan störa återvinningsprocessen. Beroende på vilka ämnen som använts i beredningskedjan kan det även bidra till att slutträvaran inte uppfyller gällande lagstiftning kring kemiskt innehåll för alla typer av användningsområden.

De praktiska studierna visade att farliga kemiska ämnen i de flesta fall förekom i halter under lagstiftade gränsvärden för textila produkter. Givetvis är det ändå inte bra att farliga kemiska ämnen används. Särskilt inte i de fall då det finns alternativa ämnen eller metoder för att uppnå samma funktion. Om klorfenoler exempelvis används för biocid-funktion vid transport och lagring, kan en torr och kall miljö vara ett alternativ (Kemikalieguiden Aug. 2019). Andra exempel är att det finns bromfria substitut till brombaserade flamskyddsmedel och ofarliga substitut till NPEO (Kemikalieguiden Aug. 2019). Kemiska ämnen kan dessutom vara skadliga för miljö och hälsa även i halter lägre än de lagstiftade gränsvärdena genom att de:

- Är persistenta och därför kan ansamlas i kroppen eller i miljön. Ett kemiskt ämne som inte anses farligt i låga halter kan då ansamlas i så höga halter att det är farligt.
- Är farliga vid lägre halter än de lagstiftade gränsvärdena. En del kemiska ämnen är farliga vid mycket låga halter. Lagstiftningen täcker inte in alla farliga halter eller alla farliga ämnen, utan utvidgas succesivt.
- Tillsammans med andra kemiska ämnen uppnår skadliga halter eller bidrar till den så kallade ”coctailleffekten”.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new\\_circular\\_economy\\_action\\_plan.pdf](https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_419](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_419)

## 6 Slutsats och rekommendationer

Analyser av kemiskt innehåll i nyproducerad respektive post-konsument textil visade att farliga kemiska ämnen de flesta fall förekom i halter lägre än de lagstiftade gränsvärden som användes för jämförelse. Avseende nyproducerad textil så avsåg studien att ta fram statistik i nyproducerat material och här studerades följande tre ämnen/grupper: Perfluorooktansyra (PFOA), Formaldehyd samt Nonylfenoletoxilater(NPEO). Gällande återvunnen textil studerade vi, enligt 5.2, följande ämnen/grupper: alkylfenoletoxilater(APEO) och alkylfenoler(AP), dimetylfumarat, perfluorerade ämnen(PFC' s), allergena färgämnen, quinoline och förbjudna CMR substanser, arylaminer, metall-screening med XRF, extraherbara metaller, tennorganiska föreningar, klorerade fenoler, polyaromatiska kolväten(PAH:er) samt klorerade benzener och toluener.

Den Europiska lagstiftningen täcker dock inte in alla faroklassade ämnen varför lagstiftningen kontinuerligt uppdateras. Det är dock osannolikt att produkter tillverkade av återvunnen textil råvara skulle innehålla avsevärt högre halter av farliga kemikalier jämfört med nyproducerad råvara. Dels eftersom många av de produktgrupper som anses särskilt problematiska inte lämpar sig för den typ av återvinning som bevarar farliga ämnen i materialet (mekanisk), dels för att den sämre fiberkvalitet hos mekaniskt återvunnen fiber påtvingar utspädning med ny råvara. Vidare bryts (farliga) ämnen ned eller separeras från materialet vid återvinning med exempelvis kemiska återvinningsprocesser. Ämnen som är reglerade och ämnen som finns med i kommande lagstiftning är idag mer kända för branschen och förväntas därför fasas ut. Detta innebär att återvunnen råvara med tiden kommer ha lägre halter av de kända problematiska ämnesgrupperna.

För att undvika att farliga kemiska ämnen cirkuleras rekommenderas att i ett konsumentansvar verka för att:

- Automatisera sorteringen och ta hänsyn till att man behöver ha kontroll på kemikalieinnehåll samt sortera utifrån lämplig vidare bearbetning (vid sortering för materialåtervinning avses sortering baserat på materialkvalitet och fiberslag där materialet sorteras efter lämplig återvinningsteknologi såsom mekaniska processer, depolymerisation eller regenereringsprocesser för cellulosa). En framtida möjlighet att digitalisera produktinformation medför också att sortering för återbruk och återvinning kan ta hänsyn till kemikalieinnehåll i produkten då denna information i ett sådant läge skulle finnas tillgänglig genom produktens hela livscykel. Kvalitativ bedömning och stickkontroller rekommenderas till att börja med. I framtiden bör detaljerad märkning om produkter och deras kemiska innehåll möjliggöra god kontroll.
- Öka möjligheten till informationsöverföring och transparens i den textila värdekedjan, vilket kan möjliggöra bättre automatisk sortering, detta med avseende på lämplig återvinningsteknologi såväl som kemikalieinnehåll.

Uppdragsrapport 28365

---

- Utveckla specifikationer för sorterad återvunnen textil som avser ett flertal parametrar där kemiskt innehåll är en. Detta bör ske i nära samarbete med industrin för att säkerställa relevans avseende givna specifikationer. Det kommer att behövas rekommendationer för vilka kemiska kontrollanalyser som är nödvändiga för att säkerställa att ett material uppfyller en viss specifikation.

Generellt anser vi att det är av stor vikt att:

- Öka insamlingsgraden avseende postkonsument-textil markant för att ge gott underlag för kommersiell verksamhet baserad på återvinningsbara textila fraktioner.
- Tänka på att återvinning av textil är ett område under stor utveckling. Man bör undvika att skapa regelverk som låser industrin och stoppar utvecklingen.
- Tänka på att det insamlade textila materialet kan nyttjas som råvara för andra produkter än textil, som exempelvis non-woven och komposit.
- Fortsätta med kunskapsuppbyggnad kring och utveckling av tekniskt gångbara och hållbara substitut till farliga kemikalier där det saknas. Detta är en nödvändighet för att öka utfasning av farliga kemikalier ur både nya produkter och återvinningsströmmar på längre sikt.
- Fortsätta med kunskapsuppbyggnad och utveckling av återvinningsteknologier. Både för att möta behov av att kunna separera olika blandmaterial, men potentiellt även utveckling av olika renings/separationssteg för att skapa rena råvaror när det krävs.

## 7 Policy och lagstiftning

### 7.1 Kemikalierelaterad lagstiftning

Textila produkter som tillverkats helt eller delvis från återvunna (textila) material omfattas av samma kemikalielagstiftning som textil tillverkad från jungfrulig råvara. Det innebär att kontroll på kemikalieinnehåll i den återvunna råvaran är viktigt för att aktörer som använder sig av den ska kunna garantera att deras produkter lever upp till lagstiftningen. Den europeiska lagstiftning som är relevant för kemikalieinnehåll i textila produkter är:

- Annex XVII till REACH förordningen (EC 1907/2006) som omfattar restriktioner av farliga kemiska ämnen.
- Artikel 33 i och Annex XIV till REACH förordningen (EC 1907/2006) som omfattar informationsplikt eller tillståndsplikt för kemiska ämnen som är upptagna på den så kallade Kandidatförteckningen för ämnen som inger mycket stora betänkligheter (SVHC).
- BPR förordningen (EC 528/2012) som omfattar informationsplikt för biocider i produkter samt en lista över vilka biocider som får användas i olika produkttyper.
- POPs förordningen (EC 2019/1021) som omfattar restriktioner av persistenta organiska föroreningar.

Textilrelevanta kemiska ämnen som omfattas av den europeiska lagstiftningen redovisas i Tabell 2.

ECHA driver utveckling av en databas för SVHC i produkter som planeras vara i bruk till 2021. Med databasen blir det viktigare för aktörer som sätter produkter på marknaden att ha ett systematiskt system för kontroll på SVHC-innehåll i sina produkter eftersom informationen alltid ska förmedlas, inte bara när en konsument efterfrågar den.

Utöver de krav som ställs i kemikalielagstiftningen är det vanligt att textilföretag antar frivilliga åtaganden för att begränsa innehåll av farliga kemiska ämnen i sina produkter. Detta görs dels genom att certifiera produkter med någon miljömärkning, dels genom att företagen själva kräver att leverantörer följer så kallade Begränsningslistor där företaget listar farliga kemiska ämnen som inte får ingå i material eller produkter. En del textilföretag använder sig av miljömärkningar eller begränsningslistor som omfattar hundratals farliga ämnen utöver de som regleras i lagstiftningen (Kemikalieinspektionen 2015).



## Uppdragsrapport 28365

**7.2 Lagstiftning relaterat till cirkulär ekonomi**

EUs Circular Economy Package blev lag i början på 2018. Specifikt för textilområdet gäller att alla medlemsländer i EU måste samla in textil separat senast 2025. Senast 31 december 2024 måste Kommissionen också besluta huruvida specifika mål för återbruk och återvinning ska införas. I januari 2018 publicerade Kommissionen en kommunikation avseende behovet av överföring av information genom värdekedjor i den cirkulära ekonomin. Denna kommunikation beskriver hur gränssnittet mellan kemisk lagstiftning, produktlagstiftning och avfallslagstiftning måste adresseras. I denna kommunikation trycker man även på behovet för informationssystem, innovativa teknologier för spårbarhet och strategier för att tillgängliggöra information genom värdekedjor.

*Tabell 2 Kemiska ämnen och ämnesgrupper som omfattas av europeisk lagstiftning och som kan användas i eller kontaminera textil.*

Kemiskt ämne eller ämnesgrupp	Lagstiftning
Tris-(2,3-dibromopropyl)fosfat	REACH annex XVII
Tris-(aziridiny)fosfinoxid	REACH annex XVII
Polybromerade bifenyler (PBB)	REACH annex XVII
Kvikksilverföreningar	REACH annex XVII
Organiska tennföreningar, Dioktyltenn(DOT)föreningar	REACH annex XVII
Azofärgämnen som kan avge cancerframkallande arylaminer	REACH annex XVII
Nonylfenol etoxylater (NPE)	REACH annex XVII
Perfluorooktansyra (PFOA) och dess salter	REACH annex XVII
Dimetylfumarat	REACH annex XVII
CMR föreningar (diverse)	REACH annex XVII
Polycykliska aromatiska kolväten (PAH)	REACH artikel 33
Alkylfenoletoxylater (APEO)	REACH artikel 33
Per- och polyfluorerade alkylföreningar (PFAS)	REACH artikel 33
Hexabromcyklododekan (HBCDD)	REACH artikel 33
Klorinerade pesticider och insekticider (DDT (1,1,1-trikloro-2,2-bis(4-klorfenyl)etan), chlordane, hexa-klorocyklohexaner, inklusive lindane, dieldrin, endrin, heptachlor, Hexaklorobensen, Chlordecone, Aldrin, Pentaklorobensen, Mirex, Toxaphene, PCP)	POPs förordningen
Klorerade pesticider och insekticider (Endosulfan, Polyklorerad naftalen)	POPs förordningen
Hexabromcyklododecan (HBCDD)	POPs förordningen
Bromdifenyletrar (DBE), tetra, penta, hexa, hepta och deca	POPs förordningen
Perfluoroktansulfonsyra och dess derivat (PFOS)	POPs förordningen
Kortkedjiga klorparaffiner (SCCP)	POPs förordningen
Alla biocider, dvs konserveringsmedel, baktericider, fungicider etcetera. Endast biocider som redan godkänts för textil får användas.	BPR förordningen

## 8 Referenser

Europeiska Kommissionen 2018, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation COM (2018) 32 Final.

Kemikalieguiden Aug. 2019. 'Chemicals guidance', Edition: August 2019, Textilimportörerna/Kemikaliegruppen, RISE IVF.

Kemalieinspektionen 2015. 'Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön', Rapport från ett regeringsuppdrag, Keml rapport 3/15.

Naturvårdsverket 2015. Östlund Å., Wedin H., Bolin L., Berlin J., Jönsson C., Posner S., Smuk L., Eriksson M., Sandin G., 'Textilåtervinning – Tekniska möjligheter och utmaningar', Naturvårdsverket Rapport 6685, 2015.

Nordiska ministerrådet 2016. Schmidt A., Watson D., Roos S., Askham C., Brunn Poulsen P., 'Gaining benefits from discarded textiles – LCA of different treatment pathways', TemaNord 2016:537.

Nordiska ministerrådet 2017. Roos S., Jönsson C., Posner S., 'Labelling of chemicals in textiles: Nordic Textile Initiative', Nordiske Arbejdsrapporter 2017:915.

RISE 2019a. de la Motte H., Schwarz Bour L., Perzon E., Sandin G., Spak B., 'Mot en textil cirkulär ekonomi – Resumé av forskningsläget', RISE Rapport 2019:104.

RISE 2019b. Projekt rapport från projektet 'Klassificering och riskbedömning av textil för materialåtervinning', Vinnovas projekt ref 2017-03076.

Roos 2016. Roos S., 'Advancing life cycle assessment of textile products to include textile chemicals. Inventory data and toxicity impact assessment.', Doktorsavhandling, Serie 4202, Chalmers tekniska högskola, Sverige.

## 9 Terminologi

Mekanisk återvinning – Mekanisk process för att omhänderta textila material där ingående fiber friläggs för vidare bearbetning

Termomekanisk återvinning – Smältning av termoplastiska textila material för vidare bearbetning

Kemisk återvinning – Kemisk återvinning kan ske via depolymerisation, exempelvis för polyester, eller via upplösning, som i fallet bomull och andra cellulosabaserade material

Regeneratfiber – Textilfiber producerad via upplösning av cellulosa

Depolymerisering – Nedbrytning av polymerkedjor

Fraktion – Delmängd av sorterat textilt material, sortering baserad på exempelvis fiberslag och/eller produkttyp

SVHC – Substances of Very High Concern



# Statens offentliga utredningar 2020

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadedstånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsammansättning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.

# Statens offentliga utredningar 2020

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

### Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

### Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

### Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

### Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

## Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen.  
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

## Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]

## Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karensval. [65]
- Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

## Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

## Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]
- Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. [59]
- Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]



Förskola för alla barn  
– för bättre språkutveckling  
i svenska. [67]

**Utrikesdepartementet**

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.  
[49]