



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2026-08-27

Ärendenummer:
NV-25-057557

Förslag till lagändringar med syfte att inrätta ett system för utökat producentansvar för textil enligt EU:s avfallsdirektiv

Delredovisning av ett regeringsuppdrag
(KN2025/01819)

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
1.1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken	6
2. UPPDRAG, BAKGRUND OCH GENOMFÖRANDE	12
2.1 Uppdraget	12
2.2 Bakgrund	13
2.3 Genomförande och dialoger	14
3. NUVARANDE REGLERING	15
3.1 Nuvarande nationell reglering	15
3.2 Befintliga bestämmelser i miljöbalken om producentansvar	15
4. DE NYA BESTÄMMELSERNA OM PRODUCENTANSVAR I AVFALLSDIREKTIVET	17
4.1 Införande av utökat producentansvar för textil- och skoprodukter	17
4.2 Historiskt avfall	18
4.3 Enheter inom den sociala ekonomin	18
4.4 Försäljning via onlineplattformar och leverantörer av distributionstjänster	18
5. PRINCIPER FÖR GENOMFÖRANDE	20
6. FÖRKLARINGAR AV ORD OCH UTTRYCK I 15 KAP. MILJÖBALKEN	21
6.1 Ändring av vad som avses med producentansvarsorganisation	21
6.2 En definition av begreppet social enhet införs	22
7. FÖRSLAG TILL NYA BEMYNDIGANDEN I MILJÖBALKEN	24
7.1 Generellt om förslagen till nya bemyndiganden	24
7.2 Nytt bemyndigande om kostnadsfördelning gällande historiskt avfall	25
7.3 Nya bemyndiganden gällande producenters kostnadsansvar	26
7.4 Nytt bemyndigande om skyldighet att utse producentombud	27
7.5 Bemyndiganden gällande sociala enheters roll i fråga om insamling och hantering av textil- och skoavfall	28
7.6 Bemyndigande gällande skyldigheter för leverantörer av onlineplattformar och distributionstjänster relaterat till producentansvar	29
8. KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN	35
8.1 Allmänt om konsekvenserna av förslagen	35
8.2 Konsekvenser för staten, kommunerna, företag och andra berörda	35
8.3 Förslagets förhållande till EU-rätten	36

8.4	Uppföljning och fortsatt konsekvensutredning	37
9.	KÄLLFÖRTECKNING	38
	BILAGA: REGERINGSUPPDRAGET	39

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur bestämmelserna i EU:s ändrade avfallsdirektiv om producentansvar för textil-, textilrelaterade produkter och skodon ska genomföras i svensk rätt. Om genomförandet bedöms kräva lagändringar, ska förslag på sådana ändringar lämnas senast den 1 september 2026.

Denna delredovisning avser sådana lagändringar som Naturvårdsverket bedömer behövs för att i ett senare skede kunna genomföra direktivets bestämmelser genom förordning eller föreskrifter. Förslagen är därmed avgränsade till vissa förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken samt till nya eller utvidgade bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare bestämmelser.

Naturvårdsverket föreslår att definitionen av producentansvarsorganisation i 15 kap. miljöbalken ändras så att den överensstämmer med avfallsdirektivets definition. Vi föreslår även att det införs en ny definition av begreppet social enhet.

Därutöver föreslår Naturvårdsverket att 15 kap. miljöbalken kompletteras med nya eller utvidgade bemyndiganden som bedöms nödvändiga för att bestämmelserna om producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skoprodukter ska kunna genomföras fullt ut. De föreslagna bemyndigandena avser bland annat

- kostnadsfördelning gällande historiskt avfall
- producenters kostnadsansvar
- skyldighet att utse producentombud
- sociala enheters roll i fråga om insamling och hantering av textil- och skoavfall
- skyldigheter för leverantörer av onlineplattformar och leverantörer av distributionstjänster i fråga om information och kontroll kopplad till producentansvar.

Naturvårdsverkets utgångspunkt har varit att föreslå ett direktivsnära genomförande som inte gått utöver de krav som följer av avfallsdirektivet. Förslagen har också utformats med hänsyn till att det redan finns ett antal bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken som relaterar till utökat producentansvar, förebyggande och hantering av avfall samt rapportering. Endast i de delar där befintliga bestämmelser inte bedömts ge tillräckligt lagstöd lämnas förslag till nya eller ändrade bemyndiganden.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige inte bör utnyttja det handlingsutrymme som finns i avfallsdirektivet och som skulle möjliggöra ytterligare nationella bestämmelser utöver vad som krävs för genomförandet. Naturvårdsverket

bedömer vidare att de bestämmelser som senare kan behöva föreslås avseende sanktioner, marknadskontroll, tillsyn och överklagande inte kräver lagändringar.

De lagförslag som lämnas i denna delredovisning medför inte i sig några direkta materiella skyldigheter för producenter, kommuner, företag, ideella aktörer eller enskilda. Förslagen innebär i stället att det skapas rättsliga förutsättningar för att i ett senare skede meddela mer detaljerade bestämmelser. Konsekvensutredningen i denna delredovisning är därför avgränsad och övergripande.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om 15 kap. miljöbalken

dels att 15 kap. 5, 32, 35 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 15 kap. 14 a, 35 a, 35 b och 37 a §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap

5 §

I denna balk avses med

1. avfallsförebyggande åtgärder: åtgärder som vidtas innan ett ämne eller föremål har blivit avfall och som syftar till en minskning av

a) mängden avfall,

b) innehållet av farliga ämnen i material och produkter, eller

c) de negativa effekterna på människors hälsa och miljön som avfall kan ge upphov till,

2. avfallsinnehavare: en avfallsproducent eller en fysisk eller juridisk person som har avfall i sin besittning,

3. avfallsproducent: den som producerar avfall eller den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning,

4. behandla avfall: återvinna eller bortskaffa avfall,

5. bilskrotare: den som bedriver yrkesmässig verksamhet som syftar till att återvinna eller bortskaffa uttjänta bilar,

6. bioavfall: biologiskt nedbrytbart

a) trädgårds- eller parkavfall,

b) livsmedels- eller köksavfall från hushåll, kontor, restauranger, grossister, matsalar, catering och detaljhandelslokaler, och

c) livsmedels- eller köksavfall från livsmedelsindustrin som är jämförbart med sådant avfall som avses i b,

7. bortskaffa avfall: göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna avfallet till någon som samlar in eller transporterar bort det,

8. bygg- och rivningsavfall: avfall från bygg- och rivningsarbeten,

9. deponera avfall: bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi,
10. deponi: en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden, dock inte en plats där avfall
- a) lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas,
 - b) lagras innan det återvinns, om lagringen görs under en kortare period än tre år, eller
 - c) lagras innan det bortskaffas, om lagringen görs under en kortare period än ett år,
11. fastighetsinnehavare: den som äger en fastighet eller den som enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska anses som fastighetsägare,
12. förbereda avfall för återanvändning: kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling,
13. förbrukat kontorspapper: avfall som utgörs av kopieringspapper, blanketter, skrivblock och andra liknande produkter av papper,
14. förbrukat matfett: avfall som utgörs av frityrolja eller annat matfett, och som har producerats i samband med yrkesmässig beredning av livsmedel, dock inte fett från fettavskiljare,
15. handlare: den som yrkesmässigt köper eller säljer avfall, oavsett om den har avfallet i sin besittning,
16. hantera avfall: samla in, transportera, sortera, behandla eller ta någon annan fysisk befattning med avfall, eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att samla in, transportera, sortera, behandla avfall eller till att avfall byter ägare eller innehavare,
17. icke-förorenade schaktmassor: avfall som utgörs av icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material och som har producerats i samband med byggnads- eller anläggningsarbeten,
18. kommunalt avfall: avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, med undantag för
- a) avfall från tillverkning,
 - b) avfall från jord- och skogsbruk,
 - c) avfall från fiske,
 - d) avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening,
 - e) bygg- och rivningsavfall, och
 - f) uttjänta bilar,
19. materialåtervinna avfall: upparbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial,
20. mäklare: den som yrkesmässigt förmedlar avfall för behandling, oavsett om den har avfallet i sin besittning eller inte,
21. producent: den som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, be-

handlar eller överlåter produkter eller som för in produkter till Sverige,

22. producentansvarsorganisation: en juridisk person som *förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter,*

22. producentansvarsorganisation: en juridisk person *som, finansiellt, eller finansiellt och operativt, organiserar fullgörandet av skyldigheter inom utökat producentansvar för producenters räkning,*

23. returpapper: kommunalt avfall som utgörs av tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger, papper som tidningar trycks på och andra liknande produkter av papper,

24. samla in avfall: hämta eller ta emot avfall, om detta inte är en del av behandlingen av avfallet, eller sortera, lagra eller på något 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,

24a. social enhet: en enhet inom den sociala ekonomin i form av ett privaträttsligt organ som tillhandahåller varor eller tjänster och som verkar i enlighet med principerna

a) prioritering av människor och sociala eller miljömässiga syften framför vinst,

b) återinvestering av hela eller den största delen av vinster och överskott i syfte att fortsätta att eftersträva sociala eller miljömässiga syften och bedriva verksamhet som tjänar medlemmarnas eller användarnas intresse eller samhället i stort, och

c) demokratisk eller delaktighetsbaserad styrning.

25. system för utökat producentansvar för avfallshantering: ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel,

26. trädgårds- och parkavfall: avfall från skötsel av trädgårdar eller parker som är biologiskt nedbrytbart och består av gräsklipp, löv, grenar och andra växtdelar,

27. uttjänt bil: en personbil, buss eller lastbil vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som är avfall,

28. återanvändning: att en produkt eller en komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för, och

29. återvinna avfall: vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereds för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning.

14 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en kommun ska ersätta en producentansvarsorganisations kostnader för hantering av avfall som omfattas av kommunens ansvar enligt 12 och 13 §§ och som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation.

32 §

För att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att

1. se till att avfall hanteras i enlighet med 11 § och på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling enligt 10 §,

2. betala avgifter för att *täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall från nedskräpning och information om nedskräpning, eller på något annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen,*

2. betala avgifter för att

a) täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpat ned och information om nedskräpning, eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen,

b) täcka kostnader för undersökningar av sammansättningen av insamlat restavfall för att fastställa andelen avfall som omfattas av ett system för utökat producentansvar, och

c) bidra till forskning och utveckling för att förbättra produktutformning för miljömässigt mer hållbara produkter och

*förebyggande och hantering av
avfall i linje med avfallshierarkin,*

3. inrätta ett system för egenkontroll för att säkerställa att skyldigheter enligt denna balk, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU- förordningar inom balkens tillämpningsområde följs, och

4. vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall.

35 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för en producent att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i ett annat medlemsland i Europeiska unionen, och

2. att det som gäller för en producent enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 32, 33 eller 34 § också ska gälla den som på en producents uppdrag fullgör producentens skyldigheter.

1. skyldighet för en producent att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i ett annat medlemsland i Europeiska unionen,

2. skyldighet för en producent som inte är etablerad i Sverige att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i Sverige, och

3. att det som gäller för en producent enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 32, 33 eller 34 § också ska gälla den som på en producents uppdrag fullgör producentens skyldigheter.

35 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om rätt för sociala enheter att separat samla in och hantera avfall som omfattas av bestämmelser om utökat producentansvar enligt 12 §.

35 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som samlas in separat av

sociala enheter i enlighet med föreskrifter som meddelats med stöd av 35 a §.

37 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige

1. ska vara skyldig att registrera sig, och
2. endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheten att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation.
2. endast får förmedla distansförsäljning från säljare som
 - a) har uppfyllt skyldigheten att vara registrerad som producent, och
 - b) kan intyga att skyldigheter som följer av ett utökat producentansvar uppfylls.

37 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt tillhandahåller tjänster för distribution av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige

1. endast får tillhandahålla tjänster till säljare som
 - a) har uppfyllt skyldigheten att vara registrerad som producent, och
 - b) kan intyga att skyldigheter som följer av ett utökat producentansvar uppfylls, och
2. ska avbryta tillhandahållandet av tjänster till en säljare som inte visar att skyldigheter enligt 1 är uppfyllda.

2. Uppdrag, bakgrund och genomförande

2.1 Uppdraget

Den 4 december 2025 fick Naturvårdsverket i uppdrag av Regeringen att *inrätta ett system för utökat producentansvar för textil enligt EU:s avfallsdirektiv* (Regeringsbeslut KN2025/01819). Regeringsuppdraget återges i sin helhet i bilaga. Vissa delar av uppdraget har särskild betydelse för innehållet i delredovisningen:

- Föreslå hur kraven på ett system för utökat producentansvar för textil i EU:s reviderade avfallsdirektiv¹ ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget omfattar artiklarna 3 punkterna 4b–4j, 11.1 fjärde stycket, 22a.1, 22a.3–22a.17, 22b, 22c.1–22c.5, 22c.7–22c.20, 22d, 37.3, 41 och bilaga IVc.
- Naturvårdsverket ska särskilt föreslå de författningsändringar som krävs för att uppfylla direktivets krav och för att vid behov anpassa befintlig nationell reglering av textilavfall. Det ska inkludera förslag till sanktioner och bestämmelser om tillsyn och om avgifter för prövning och tillsyn.
- Konsekvensanalyser ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, inklusive en uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter.
- Uppdraget omfattar inte förslag om differentierade avgifter enligt artikel 22c.6 och inte heller förslag om inrättandet av ett utökat producentansvar för madrasser enligt artikel 22a. punkt 2. Vidare omfattar inte uppdraget, utöver eventuella tvingande krav i direktivet, att föreslå åtgärder för att stimulera efterfrågan på återanvänt material.
- Genomförandet ska inte gå utöver de krav som direktivet ställer. Vidare ska omotiverade regelbördor motverkas samt administrativa kostnader och andra kostnader, inklusive rapporteringskrav, för företag, ideell sektor, myndigheter och enskilda inte öka mer än nödvändigt. Förslagen ska eftersträva harmonisering med åtminstone de nordiska länderna. Myndigheten ska så långt som möjligt i sina förslag värna återbrukssektorns möjlighet att samla in textil utan att det betraktas som avfall.
- Där EU:s avfallsdirektiv ger en medlemsstat möjlighet att välja om krav ska införas bör Naturvårdsverket utnyttja den möjligheten endast om det bedöms vara lämpligt av konkurrensskäl, av administrativa eller kostnadsmässiga skäl eller för att uppnå krav i EU-rätten. Detsamma gäller när direktivet ger

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall

tolkningsutrymme. Detta gäller särskilt när bestämmelser bedöms få oproportionerliga konsekvenser för svenska företag, ideell sektor, myndigheter eller i övrigt svenska förhållanden.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket senast den 13 november 2026 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet). Om genomförandet bedöms kräva lagändringar, ska förslag på sådana ändringar lämnas senast den 1 september 2026. Denna delredovisning innehåller förslag på de lagändringar som Naturvårdsverket bedömer kommer krävas för att i ett senare skede kunna genomföra direktivets bestämmelser genom förordning eller föreskrifter. Förslagen är därmed avgränsade till vissa förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken samt nya eller utvidgade bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare bestämmelser.

2.2 Bakgrund

Textilkonsumtionen i EU har successivt ökat. Under perioden 2019–2022 ökade den från 17 kg per person till i genomsnitt 19 kg per person.² Samtidigt visar studier att textilier och kläder använts under allt kortare tid. Mängden avfall som består av kläder och skor har enligt kommissionen beräknats uppgå till cirka 12 kg per person varje år inom EU.³

För att förlänga livslängd och öka återvinningen av textilier har olika åtgärder vidtagits på EU-nivå. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet) har det införts krav på att textilavfall från och med den 1 januari 2025 ska samlas in separat från annat avfall. Syftet med den separata utsorteringen och insamlingen är att skapa en mer cirkulär hantering av textilier. Det separat insamlade textilavfallet ska sorteras och behandlas för att därefter kunna göras tillgängligt på marknaden som en resurs.

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 (ändringsdirektivet) ändrades avfallsdirektivet bland annat genom att det infördes bestämmelser om utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skoprodukter. Producentansvaret ska vara inrättat senast den 17 april 2028.

² European Environment Agency (2025). Circularity of the EU textiles value chain in numbers. Briefing, 26 mars 2025. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/circularity-of-the-eu-textiles-value-chain-in-numbers> [2026-06-15].

³ Europaparlamentet (2025). Parliament adopts new EU rules to reduce textile and food waste. Pressmeddelande 2025-09-09. <https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20250905IPR30172/parliament-adopts-new-eu-rules-to-reduce-textile-and-food-waste> [2026-06-15].

2.3 Genomförande och dialoger

Regeringsuppdraget genomförs i form av ett projekt med en arbetsgrupp och styrgrupp inom Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har löpande under genomförandet av uppdraget arbetat med dialog och samverkan med berörda aktörer och myndigheter för att samla kunskap, perspektiv och synpunkter på såväl problemanalys, möjliga lösningar och konsekvenser. Innehållet i delredovisningen har utformats med bakgrund i bland annat sådant som vi har inhämtat från berörda aktörer via dialoger, men förslagen i sig har inte varit föremål för dialog.

Naturvårdsverket har under uppdraget haft dialog med Post och telestyrelsen (PTS) i frågor som rör tillsyn över leverantörer av onlineplattformar.

Vi har genomfört dialoger med branschföreträdare för att diskutera olika delfrågor och teman inom uppdraget. Dialogmöten har genomförts med Svensk Handel, TEKÖ, Samverkansnätverk Skobranschen (SSIE), Textilimportörerna med flera, i fråga om producenternas perspektiv. Vi har haft avgränsade dialoger med bland annat Återvinningsindustrierna samt Energiföretagen (tillsammans med Stockholms Exergi). Dialogmöten på temat sociala enheter har involverat flera typer av företag och organisationer inom sektorn för så kallat socialt företagande. Vi har även haft dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Avfall Sverige om kommunernas roll och perspektiv på producentansvarssystem för textil och skoprodukter. Naturvårdsverket har valt att göra fördjupande dialoger med företrädare för näringslivet respektive kommuner för att utveckla vår förståelse och underlag för bedömningar i fråga om så kallat ”historiskt avfall”.

Dialog och samverkan inom regeringsuppdraget kommer att beskrivas ytterligare i slutredovisningen av uppdraget.

Beslut om denna delredovisning har fattats av Naturvårdsverkets tjänsteförrättande generaldirektören Håkan Svaleryd den 27 augusti 2026 (NV-25-057557).

3. Nuvarande reglering

3.1 Nuvarande nationell reglering

Till dess att ett producentansvar för textil och skoprodukter har inrättats regleras textilavfall i svensk rätt främst genom bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken om kommunalt avfall och kommunens ansvar för sådant avfall samt genom bestämmelserna i avfallsförordningen (2020:614) om separat utsortering och separat insamling av textilavfall.

Enligt 3 kap. 2 § avfallsförordningen ska textilavfall sorteras ut från annat avfall och därefter samlas in separat. I 1 kap. 4 § avfallsförordningen definieras textilavfall som avfall som består av kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil.

Merparten av det textilavfall som ska sorteras ut utgör kommunalt avfall och omfattas av kommunens ansvar. Kravet på utsortering gäller dock även för verksamheter. Om verksamhetens utsorterade textilavfall är kommunalt avfall omfattas det av kommunens ansvar. I annat fall ansvarar verksamheterna själva för att se till att avfallet hanteras på lämpligt sätt och i enlighet med avfallshierarkin. I sammanhanget bör också noteras att det, från den 1 juli 2026, gäller ett undantag från kommunens ansvar för kommunalt avfall som har producerats i en detaljhandel, dock inte torghandel.

3.2 Befintliga bestämmelser i miljöbalken om producentansvar

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter och producentansvarsorganisationer. Bemyndigandena omfattar bland annat skyldigheter som avser hantering av avfall, effektiv insamling av avfall, information om insamling och behandling av avfall, avfallsförebyggande åtgärder samt skyldighet att täcka kostnader för avfallshantering och information om avfallshantering.

I 15 kap. miljöbalken finns därutöver också bemyndiganden som ger regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras, om sådana föreskrifter behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön samt om avfallsförebyggande åtgärder som har särskild betydelse för skyddet för människors hälsa eller miljön. Vidare får föreskrifter om avfall meddelas som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

15 kap. miljöbalken innehåller också definitioner av bland annat begreppen avfall, avfallsförebyggande åtgärder, hantera avfall, samla in avfall, behandla

avfall, producent, producentansvarsorganisation och system för utökat producentansvar för avfallshantering.

I maj 2026 beslutades om ett nytt 15 kap. i miljöbalken. Det nya kapitlet innebär dels en ny struktur med ny paragrafnumrering, dels vissa innehållsmässiga förändringar genom nya och ändrade bestämmelser. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2026 och vi utgår från dessa i denna delredovisning.

4. De nya bestämmelserna om producentansvar i avfallsdirektivet

4.1 Införande av utökat producentansvar för textil- och skoprodukter

Det antagna direktivet om ändring av avfallsdirektivet (nedan benämnt *ändringsdirektivet*) är avgränsat till nya bestämmelser gällande livsmedelsavfall samt textil- och skoavfall.

I fråga om textilavfall införs ett utökat producentansvar för att minska miljö-, hälso- och klimatpåverkan från den resursintensiva textilsektorn.

Producentansvaret omfattar dels textilier och textilrelaterade produkter dels skoprodukter och gäller för produkter avsedda för hushållsbruk eller för annan användning, om produkterna till sin art och sammansättning liknar produkter avsedda för hushållsbruk. De produkter som omfattas förtecknas i en särskild bilaga till direktivet, där de beskrivs med så kallade KN-nummer⁴.

Bestämmelserna bygger på principen om att det är förorenaren som betalar. Producenterna ska enligt denna princip ansvara för att förebygga att avfall uppkommer och, när avfall ändå uppkommer, för att det förbereds för återanvändning och materialåtervinning. Avsikten är att producenterna ska uppmuntras att designa mer hållbara textilprodukter som är lättare att återanvända, reparera och återvinna. Producentansvaret förväntas främja investeringar i separat insamling, sortering, återanvändning och återvinningskapacitet och bidra till en cirkulär ekonomi för textilier. De nya reglerna syftar också till att förhindra olaglig export av textilavfall, genom att tydligt definiera vad som utgör avfall i förhållande till begagnade textilier och genom att ställa krav på sortering innan begagnade textilier skickas till andra länder.

Enligt direktivet ska producenter utse en producentansvarsorganisation som fullgör skyldigheterna avseende utökat producentansvar. Det ska inrättas ett system för separat insamling av textil- och skoavfall som ska bestå av

⁴ Kombinerade nomenklaturen (KN), används av samtliga EU-länder i deras utrikeshandelsstatistik för varor och även i EU:s gemensamma tulltaxa. <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/kombinerade-nomenklaturen-kg/> [2026-06-16].

insamlingsplatser som inrättas i samarbete med en eller flera av följande aktörer: sociala enheter, återförsäljare, kommuner och aktörer som bedriver frivilliga insamlingsplatser. Sociala enheter och kommuner får inte nekas att delta i en producentansvarsorganisations system. Direktivet ställer därutöver ett antal krav som ska uppfyllas av en producentansvarsorganisation i fråga om bland annat information, rapportering och skyldigheten att säkerställa att de avgifter som producenter betalar till organisationen täcker de kostnader som följer av direktivet. En producentansvarsorganisation ska godkännas av en behörig myndighet.

4.2 Historiskt avfall

Det betonas i ändringsdirektivet att det behöver säkerställas att bestämmelserna om producenters kostnadsansvar inte står i strid med legalitetsprincipen och inte tillämpas retroaktivt på ett otillåtet sätt.

Bestämmelserna i avfallsdirektivet anger nu utförligt gränserna för producenternas kostnadsansvar. Producenterna ska bära kostnaderna för insamlat textil- och skoavfall som härrör från produkter som tillhandahållits på marknaden i en medlemsstat för första gången efter det att producentansvaret infördes. Textil- och skoavfall som härrör från produkter som tillhandahållits på marknaden innan den tidpunkten benämns i denna redovisning som historiskt avfall.

4.3 Enheter inom den sociala ekonomin

Något som särskilt lyfts fram i ändringsdirektivet är att införandet av systemet för utökat producentansvar bör säkerställa att den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin bibehålls och stöds. Detta ställer särskilda krav på den reglering som ska genomföra bestämmelserna i direktivet nationellt. Sociala enheter ska ha rätt att fortsatt bedriva egen insamling av textil- och skoavfall och begagnade textil- och skoprodukter. Samma krav på insamling och sortering ska dock gälla för de sociala enheter som bedriver egen insamling. Därutöver bör de tillhandahålla viss information om sin insamling.

4.4 Försäljning via onlineplattformar och leverantörer av distributionstjänster

I ändringsdirektivet lyfts behovet av att producenter som säljer via onlineplattformar eller använder sig av leverantörer av distributionstjänster förser dessa med information som visar att skyldigheterna avseende utökat producentansvar fullgörs samt att plattformen eller leverantören av

distributionstjänster vidtar åtgärder i de fall korrekta och fullständiga uppgifter inte lämnas.

Skyldigheter för leverantörer av onlineplattformar regleras annars genom förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster (DSA). De bestämmelser som inkluderats i avfallsdirektivet syftar till att komplettera artikel 30 i DSA, som ställer krav på vissa onlineplattformar att inhämta viss information från näringsidkare som säljer sina produkter via plattformen, att kontrollera dessa uppgifter och att vidta vissa åtgärder om korrekt och fullständig information inte lämnas.

I avfallsdirektivet har nu införts bestämmelser om skyldighet för vissa leverantörer av onlineplattformar att inhämta viss information relaterad till fullgörande av utökat producentansvar innan en producent tillåts använda deras tjänster. Övriga skyldigheter för onlineplattformar följer av DSA.

För leverantörer av distributionstjänster saknas reglering motsvarande den för onlineplattformar enligt DSA. Leverantörer av distributionstjänster kan under vissa förutsättningar ha ett produktansvar enligt förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter. Det är också till den förordningen det i avfallsdirektivet hänvisas i fråga om definitionen av begreppet leverantör av distributionstjänster.

Eftersom det saknas annan reglering som ställer krav på leverantörer av distributionstjänster att inhämta och kontrollera uppgifter om näringsidkare som använder deras tjänster har bestämmelser i det syftet införts i avfallsdirektivet.

Dels införs bestämmelser om att en producent ska lämna viss information relaterad till fullgörande av utökat producentansvar i samband med att avtal ska ingås mellan en producent och en leverantör av distributionstjänster. Vidare ska en leverantör av distributionstjänster kontrollera de uppgifter som lämnas av en producent och vidta vissa åtgärder om korrekt och fullständig information inte lämnas. Bestämmelserna liknar till stor del de som gäller för onlineplattformar enligt DSA.

5. Principer för genomförande

Ett EU-direktiv är bindande för unionens medlemsstater med avseende på det resultat som ska uppnås; det överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet⁵. Ett direktiv får full rättsverkan först när medlemsstaterna införlivar bestämmelserna i sina nationella lagstiftningar.

Att välja ett nationellt genomförande som till stor del avviker från struktur eller ordalydelse hos bestämmelserna i direktivet riskerar att påverka förutsättningarna för en harmoniserad tillämpning inom EU. Ett genomförande i nationell lagstiftning som ligger nära direktivet bidrar till ett harmoniserat genomförande inom EU och underlättar också tillämpningen, exempelvis i förhållande till vägledning som tas fram på EU-nivå i harmoniserande syfte. Det underlättar också för berörda aktörer som i många fall är verksamma i flera olika medlemsstater.

Naturvårdsverkets utgångspunkt är mot den bakgrunden att föreslå ett direktivsnära genomförande av avfallsdirektivets bestämmelser om utökat producentansvar för textil- och skoprodukter.

⁵ Artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

6. Förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket föreslår i detta kapitel dels ändringar i förklaringen av vad som avses med producentansvarsorganisation, dels att det införs en definition i miljöbalken av vad som avses med social enhet.

6.1 Ändring av vad som avses med producentansvarsorganisation

Naturvårdsverket föreslår en ändring i förklaringen av vad som avses med producentansvarsorganisation i 15 kap. miljöbalken. Med producentansvarsorganisation ska avses: en juridisk person som finansiellt, eller finansiellt och operativt, organiserar fullgörandet av skyldigheter inom utökat producentansvar för producenters räkning.

Skälen för förslaget: Det finns i 15 kap. miljöbalken en definition av begreppet producentansvarsorganisation. Den infördes år 2021 i samband med genomförandet av bestämmelser i avfallsdirektivet och i engångsplastdirektivet (SFS 2021:881). Vid den tidpunkten fanns ingen definition av detta begrepp i avfallsdirektivet. En sådan har dock införts i samband med de ändringar av avfallsdirektivet som denna redovisning syftar till att föreslå ett svenskt genomförande av. I skälen till ändringsdirektivet anges, när det gäller definition av producentansvarsorganisation, att detta begrepp, liksom andra begrepp kopplade till genomförandet av det utvidgade producentansvaret för textilier och skoprodukter, bör klargöras. Genom att definitionen placeras i avfallsdirektivet och inte är avgränsad till just producentansvaret för textil- och skoprodukter kan den dock få ett bredare tillämpningsområde, för det fall det i regelverket för andra producentansvar som införts saknas en sådan definition. Exempelvis saknas i engångsplastdirektivet en sådan definition.

Enligt 15 kap. miljöbalken avses med producentansvarsorganisation ”en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter”. Avfallsdirektivets definition lyder ”en juridisk person som finansiellt, eller finansiellt och operativt, organiserar fullgörandet av skyldigheter inom utökat producentansvar för producenters räkning”. Det kan konstateras att avfallsdirektivets definition är betydligt bredare och bättre anpassad till de skyldigheter som inom flertalet producentansvar ska fullgöras av en producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket bedömer att begreppet producentansvarsorganisation, i fråga om producentansvaret för textil- och skoprodukter, bör definieras på samma sätt som i avfallsdirektivet. I bestämmelserna om den nya producentansvarsorganisation som kommer att behöva införas bör därför ingen hänvisning göras till nu gällande definition i miljöbalken. En definition motsvarande den i avfallsdirektivet skulle då kunna införas i den nya producentansvarsförordningen. Naturvårdsverket anser dock att en lämpligare lösning är att ändra den nuvarande definitionen av producentansvarsorganisation i miljöbalken så att den överensstämmer med avfallsdirektivets. Det kan då i den nya producentansvarsförordningen för textil- och skoprodukter hänvisas till definitionen i 15 kap. miljöbalken.

6.2 En definition av begreppet social enhet införs

Naturvårdsverket föreslår att det införs en definition i miljöbalken av vad som avses med social enhet, som till sin ordalydelse överensstämmer med definitionen i avfallsdirektivet.

Det föreslås att begreppet social enhet används i stället för det begrepp som används i avfallsdirektivet, enhet inom den sociala ekonomin.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket föreslår i avsnitt 7.6 ett nytt bemyndigande för att kunna föreskriva om skyldigheter för sociala enheter i fråga om hantering av avfall som omfattas av bestämmelser om utökat producentansvar. För att det ska bli tydligt vilka verksamheter som avses behöver begreppet förtydligas genom en definition i 15 kap. miljöbalken.

I de nya bestämmelserna i avfallsdirektivet används begreppet ”enhet inom den sociala ekonomin”. Det definieras i artikel 3.4 i avfallsdirektivet enligt följande:

”ett privaträttsligt organ som tillhandahåller varor eller tjänster och som verkar i enlighet med principerna

- a) prioritering av människor och sociala eller miljömässiga syften framför vinst,*
- b) återinvestering av hela eller den största delen av vinster och överskott i syfte att fortsätta att eftersträva sociala eller miljömässiga syften och bedriva verksamhet som tjänar medlemmarnas eller användarnas intresse eller samhället i stort, och*
- c) demokratisk eller delaktighetsbaserad styrning.*

I ändringsdirektivets skälsats 37 beskrivs vikten av att bibehålla och stödja den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin som deltar i hanteringen av begagnade textilprodukter med mera. Där hänvisas till kommissionens meddelande av den 9 december 2021, *Bygga upp en ekonomi som*

*fungerar för människor: en handlingsplan för den sociala ekonomin.*⁶ I det dokumentet beskrivs vad begreppet social ekonomi normalt anses omfatta och även vad som normalt avses med sociala företag. Begreppet social ekonomi har traditionellt avsett fyra huvudsakliga typer av enheter som erbjuder sina medlemmar eller samhället i stort varor och tjänster: kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar (inbegripet välgörenhetsorganisationer) och stiftelser, samt att de är privata enheter som inte är knutna till offentliga myndigheter och som har särskilda juridiska former. Sociala företag anses numera allmänt vara en del av den sociala ekonomin. När det gäller begreppet ”socialt företag” nämns att det använts och definierats i ett antal EU-rättsakter, bland annat förordning (EU) nr 1296/2013⁷ om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande och förordning (EU) 2021/1057 om inrättande av Europeiska socialfonden⁸.

Den definition som införts i avfallsdirektivet kan härledas till ovanstående resonemang och exempel på definitioner.

För att genomföra bestämmelserna i avfallsdirektivet behöver det införas en definition som motsvarar den i direktivet. Däremot bör det inte få några negativa konsekvenser vare sig ur förståelsesynpunkt eller rent rättsligt att i viss mån förenkla begreppet och i stället för ”enheter inom den sociala ekonomin” använda begreppet ”sociala enheter”. Naturvårdsverket föreslår därför att det i 15 kap. förs in en definition av begreppet social enhet som till sin ordalydelse överensstämmer med den i direktivet.

⁶ Europeiska kommissionen (2021). Bygga upp en ekonomi som fungerar för människor: en handlingsplan för den sociala ekonomin. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. SWD(2021) 373 final.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 av den 11 december 2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013.

7. Förslag till nya bemyndiganden i miljöbalken

7.1 Generellt om förslagen till nya bemyndiganden

Naturvårdsverket föreslår att det införs ett antal nya bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken som bedöms nödvändiga för genomförandet av bestämmelserna i avfallsdirektivet om ett utökat producentansvar för textil- och skoprodukter. Bemyndigandena bör utformas så att de får en mer generell tillämpning och inte är begränsade till att avse ett visst producentansvar eller en viss typ av produkter eller avfall.

Skälen för förslaget: Det finns i 15 kap. miljöbalken ett flertal bemyndiganden relaterade till bestämmelser om utökat producentansvar, som vi bedömer kan täcka merparten av de författningsförslag som kan komma att lämnas.

Bestämmelserna i 15 kap. är i vissa fall mer detaljerade och avser ett specifikt producentansvar. I andra fall är de generellt hållna och har en bredare tillämpning.

Naturvårdsverket bedömer att nya bemyndiganden om möjligt bör utformas så att de får en mer generell tillämpning i förhållande till bestämmelser om utökat producentansvar. Det finns idag ett flertal producentansvar införda på EU-nivå respektive i Sverige. I många avseenden är bestämmelserna som gäller för ett utökat producentansvar likartade. Behovet av bemyndiganden är också likartat i fråga om de olika producentansvaren. Endast i de fall ett bemyndigande uppenbart inte har relevans för mer än ett visst producentansvar bör det därför begränsas på det sättet.

De nya bestämmelser i 15 kap. miljöbalken som Naturvårdsverket föreslår nedan har samtliga getts en generell utformning och relaterar inte endast till producentansvaret för textil- och skoprodukter.

7.2 Nytt bemyndigande om kostnadsfördelning gällande historiskt avfall

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas en ny bestämmelse, 15 kap. 14 a § miljöbalken, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om att en kommun ska ersätta en producentansvarsorganisations kostnader för hantering av avfall som omfattas av kommunens ansvar enligt 12 och 13 §§ och som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation.

Skälen för förslaget: Det behöver säkerställas att bestämmelserna om producenters kostnadsansvar inte står i strid med legalitetsprincipen och inte tillämpas retroaktivt på ett otillåtet sätt.

I skälsats 31 till ändringsdirektivet beskrivs detta enligt följande; ”För att säkerställa att skyldigheterna avseende utökat producentansvar inte tillämpas retroaktivt och att de är förenliga med rättssäkerhetsprincipen, bör producenter av textilier, textilrelaterade produkter eller skoprodukter finansiera kostnaderna för insamling, sortering för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning samt materialåtervinning och annan behandling av insamlade använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skoprodukter, inbegripet osålda konsumentprodukter som betraktas som avfall och som levererats på medlemsstaternas territorium efter det att detta ändringsdirektiv har trätt i kraft.”

Av artikel 22a.10 i avfallsdirektivet följer att producenterna ska bära kostnaderna för insamlat textil- och skoavfall som härrör från produkter som tillhandahållits på marknaden i en medlemsstat första gången efter det att producentansvaret infördes.

Textil- och skoavfall som samlas in inom ramen för det nyinrättade producentansvaret och som härrör från produkter som tillhandahållits på marknaden innan producentansvaret inrättades, benämns nedan *historiskt avfall*.

Det avfall som omfattas av det nya producentansvaret för textil- och skoprodukter kan i sin helhet antas utgöra kommunalt avfall. I en situation där producenterna inte ska anses ha kostnadsansvaret faller därmed ansvaret tillbaka på kommunen.

En betydande del av det textil- och skoavfall som kommer att samlas in när producentansvaret startas upp och under flera år därefter kommer att utgöras av historiskt avfall. Kostnaderna för hantering av detta avfall bör enligt ovan bäras av kommunerna och inte av producenterna.

Naturvårdsverket konstaterar att ansvarsfrågan i sig inte behöver regleras. Däremot kan det anses föreligga behov av att genom reglering tydliggöra hur kostnadsansvaret mellan producentansvarsorganisationer och kommuner ska fördelas.

Naturvårdsverket föreslår därför att det införs en bestämmelse som ger möjlighet att föreskriva om skyldighet för kommunen att ersätta en producentansvarsorganisations kostnader för hantering av avfall som omfattas av kommunens ansvar enligt 15 kap. 12-13 §§ miljöbalken och som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation.

7.3 Nya bemyndiganden gällande producenters kostnadsansvar

Naturvårdsverket föreslår att det ska läggas till bestämmelser i 15 kap. 32 § miljöbalken som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för producenter att betala avgifter dels för att täcka kostnader för utförande av plockanalyser av insamlat restavfall, dels för att bidra till forskning och utveckling för att förbättra produktutformning i enlighet med förordning (EU) 2024/1781 och förebyggande och hantering av avfall i linje med avfallshierarkin.

Skälen för förslaget: Syftet med införande av det utökade producentansvaret är att den producent som första gången tillhandahåller en produkt på marknaden i en medlemsstat ska ha ansvaret för hanteringen av produkterna i slutet av deras livscykel. Syftet är också att producenten i möjligaste mån ska bidra till att förlänga produkternas livslängd genom att se till att de görs tillgängliga på marknaden igen för återanvändning.

I artikel 22a.8 avfallsdirektivet beskrivs producenternas kostnadsansvar. Utöver att ansvara för kostnaderna för insamling och hantering av avfall som härrör från produkter som omfattas av producentansvaret ska producenterna också bära kostnaderna för bland annat utförande av plockanalyser av insamlat blandat kommunalt avfall i enlighet med artikel 22d.6 och för stöd till forskning och utveckling för att förbättra produktutformning i enlighet med förordning (EU) 2024/1781 och förebyggande och hantering av avfall i linje med avfallshierarkin.

Enligt 15 kap. 32 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning, eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen. Enligt Naturvårdsverkets bedömning täcker dock inte detta bemyndigande avgifter för plockanalyser eller stöd till forskning och utveckling enligt ovan. Naturvårdsverket föreslår därför att detta läggs till i 15 kap. 32 §.

I fråga om avgifter för stöd till forskning och utveckling avseende produktutveckling bör bemyndigandet kunna utformas så att det beskriver syftet produktutveckling utan att specifikt hänvisa till vissa bestämmelser i förordning (EU) 2024/1781. I stället bör det i överensstämmelse med bestämmelserna i den

förordningen kunna formuleras som ”stöd till forskning och utveckling för att förbättra produktutformning för miljömässigt mer hållbara produkter”

7.4 Nytt bemyndigande om skyldighet att utse producentombud

Naturvårdsverket föreslår att det ska göras ett tillägg i 15 kap. 35 § miljöbalken som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent som inte är etablerad i Sverige att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i Sverige.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 22a.3 ska medlemsstaterna säkerställa att en producent enligt definitionen i artikel 3.4b d i direktivet, som är etablerad i en annan medlemsstat och för första gången tillhandahåller textil- eller skoprodukter på deras territorium, genom skriftlig fullmakt utser en juridisk eller fysisk person som är etablerad i medlemsstaten till sitt behöriga ombud. Det behöriga ombudet ska fullgöra de skyldigheter som producenter har inom systemet för utökat producentansvar i den aktuella medlemsstaten.

En producent enligt artikel 3.4b d är någon som säljer textil- eller skoprodukter som omfattas av producentansvaret genom distansavtal direkt till slutanvändare, oavsett om dessa är privata hushåll, i en medlemsstat, och som är etablerad i en annan medlemsstat eller i ett tredje land.

I 15 kap. 35 § miljöbalken finns idag ett bemyndigande för att föreskriva om skyldighet för en producent att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i ett annat medlemsland i Europeiska unionen. Detta tar sikte på situationen att en aktör etablerad i Sverige har producentansvarsskyldigheter att fullgöra i en annan medlemsstat. Att bemyndigandet utformats på det sättet har att göra med hur bestämmelserna i vissa EU-direktiv om utökat producentansvar har formulerat bestämmelserna om producentombud eller behörigt ombud. Det gäller bland annat direktiv (EU) 2012/19 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning och direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

I avfallsdirektivet har bestämmelsen om producentombud formulerats på motsatt vis, så att en medlemsstat ska säkerställa att en producent som inte är etablerad i Sverige men som säljer sina produkter till slutanvändare här ska utse ett producentombud som är etablerat här i Sverige. Det finns inget bemyndigande i 15 kap. miljöbalken som kan anses täcka införandet av en bestämmelse som ställer ett sådant krav på en producent.

Naturvårdsverket föreslår mot denna bakgrund att 15 kap. 35 § miljöbalken kompletteras med en möjlighet att föreskriva om skyldighet för en producent som inte är etablerad i Sverige att utse någon som ska fullgöra skyldigheter som producenten har i Sverige. Detta skulle i så fall möjliggöra ett sådant krav

gentemot producenter som är etablerade i såväl andra medlemsstater som i tredje land.

7.5 Bemyndiganden gällande sociala enheters roll i fråga om insamling och hantering av textil- och skoavfall

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas två nya bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva dels om rätt för sociala enheter att separat samla in och hantera avfall som annars omfattas av ett system för utökat producentansvar för avfallshantering enligt 12 §, dels om hur sådant avfall ska hanteras som samlas in separat av sociala enheter. En förutsättning för införande av dessa bemyndiganden är att det samtidigt införs en definition i 15 kap. av vad som avses med sociala enheter.

Skälen för förslaget: Som nämnts ovan lyfts det särskilt fram i ändringsdirektivet att införandet av systemet för utökat producentansvar bör säkerställa att den verksamhet som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin bibehålls och stöds. Detta ställer särskilda krav på den reglering som ska införliva bestämmelserna i direktivet nationellt.

Som nämnts ovan föreslår Naturvårdsverket att begreppet social enhet används i stället för enhet inom den sociala ekonomin. Det är därför det begrepp som fortsatt används nedan.

Sociala enheter ska enligt artikel 22c.11 ha rätt att bedriva egen insamling av textil- och skoavfall och begagnade textil- och skoprodukter. Samma krav på insamling och sortering ska dock gälla för de sociala enheterna som bedriver egen insamling som för producentansvarsorganisationerna. Därutöver bör de tillhandahålla viss information om sin insamling.

När det införs ett system för utökat producentansvar för vissa produkter har oftast bestämmelser införts som innebär att ansvaret för insamling och hantering av avfall från sådana produkter ska bäras av producenterna, men också att sådant avfall inte ska samlas in av annan än producenter eller aktörer som agerar för producenternas räkning. I de fall det är fråga om kommunalt avfall har dock som regel kommunen en rätt och skyldighet att hantera sådant avfall, men i vissa fall en skyldighet att överlämna insamlat producentansvarsavfall till producenternas system eller behandlare som utsetts av producenterna.

Mot den bakgrunden bedömer Naturvårdsverket att rätten för sociala enheter att samla in och hantera avfall som annars omfattas av producentansvar behöver regleras särskilt. Naturvårdsverket bedömer att det saknas ett bemyndigande i miljöbalken för att ge sociala enheter en sådan rätt.

Utöver detta behöver det kunna ställas krav på sociala enheters hantering av separat insamlat textil- och skoavfall. De omfattas av samma bestämmelser i avfallsdirektivet som andra aktörer, artikel 22d.2 och 3, som innebär att begagnade produkter som lämnas till separat insamling ska ses som avfall, såvida de inte direkt vid överlämnandet på insamlingsplatsen yrkesmässigt bedöms som lämpade för återanvändning. Vidare ska separat insamlat material sorteras och i övrigt hanteras enligt de krav som uppställs i artikel 22d. Enligt 22c.12 ska medlemsstaterna också säkerställa att sociala enheter årligen lämnar information om mängder av insamlat textil- och skoavfall. Medlemsstaterna får dock medge undantag helt eller delvis från denna informationsskyldighet om det innebär en oproportionerlig administrativ börda för dessa enheter.

Naturvårdsverket bedömer att det behöver införas nya bemyndiganden i 15 kap. dels för att kunna föreskriva om hur sociala enheter ska hantera separat insamlat avfall, dels om skyldighet att lämna information till Naturvårdsverket om det avfall som de samlar in separat och om hur det behandlats.

Som en följd av dessa nya bestämmelser behöver också införas en definition av begreppet social enhet i 15 kap. miljöbalken (se avsnitt 6.2).

7.6 Bemyndigande gällande skyldigheter för leverantörer av onlineplattformar och distributionstjänster relaterat till producentansvar

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldigheter för dels leverantörer av onlineplattformar, dels leverantörer av distributionstjänster att inhämta information från producenter och vidta åtgärder för att säkerställa att korrekt information lämnas av en producent om hur skyldigheter avseende utökat producentansvar fullgörs.

Skälen för förslaget: I ändringsdirektivet finns bestämmelser som syftar till att motverka att producenter som säljer textil- och skoprodukter på distans undgår sina skyldigheter inom det utökade producentansvaret. Bestämmelserna avser dels leverantörer av onlineplattformar, dels leverantörer av distributionstjänster.

För leverantörer av onlineplattformar innebär bestämmelserna att plattformarna ska inhämta viss information från producenter innan producenterna tillåts använda plattformens tjänster. Det gäller bland annat information om registrering i producentregister och en försäkran om att skyldigheterna avseende utökat producentansvar fullgörs. Dessa bestämmelser kompletterar de skyldigheter som redan följer av artikel 30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster (DSA).

För leverantörer av distributionstjänster innebär bestämmelserna att producenter som använder sådana tjänster ska lämna information som visar att skyldigheterna avseende utökat producentansvar fullgörs. Leverantören av distributionstjänster ska kontrollera den information som lämnas och vidta åtgärder om korrekt och fullständig information inte lämnas.

Leverantörer av onlineplattformar

Enligt artikel 30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 måste leverantörer av onlineplattformar som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med näringsidkare, innan en näringsidkare tillåts använda deras tjänster, erhålla viss identifieringsinformation från näringsidkaren och en självcertifiering från denne där näringsidkaren förbinder sig att endast erbjuda produkter eller tjänster som överensstämmer med tillämpliga regler i unionsrätten. I avfallsdirektivet uttrycks att producenter som erbjuder textil- eller skoprodukter och tillhandahåller dem på marknaden för första gången i en medlemsstat ska betraktas som näringsidkare i den mening som avses i artikel 30 i förordning (EU) 2022/2065.

Det anges uttryckligen i avfallsdirektivet, i fråga om de krav som relaterar till onlineplattformar, att bestämmelserna kompletterar artikel 30.1 d och 3 i förordning (EU) 2022/2065 och att information om bland annat registrering i det textilproducentregister som ska inrättas utgör ändamålsenlig information vid tillämpning av artikel 30.1 d i förordning (EU) 2022/2065. Det anges vidare att efterlevnaden av de krav som fastställs i artikel 30.1 d och e i förordning (EU) 2022/2065 inte bör anses utgöra en allmän skyldighet att övervaka den information som leverantörer av onlineplattformar överför eller lagrar och som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med producenter, och heller inte att aktivt söka efter fakta eller omständigheter som tyder på olaglig verksamhet. De regler för kontroll av efterlevnaden som fastställs i kapitel IV i förordning (EU) 2022/2065 är tillämpliga på leverantörer av sådana plattformar när det gäller dessa krav.⁹

I 15 kap. 37 § miljöbalken finns idag ett bemyndigande som ger rätt att föreskriva om vissa skyldigheter för ”den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige”. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att bestämmelsen tar sikte på digitala marknadsplatser, såsom till exempel Amazon, eBay, Alibaba, Fyndiq och CDON.¹⁰ Bestämmelsen syftar till att öka möjligheterna att kontrollera att utländska producenter tar sitt ansvar i Sverige. Den aktör som driver marknadsplatsen är i juridisk mening endast en förmedlare och en konsument som handlar via marknadsplatsen ingår avtal med den enskilda säljaren. Det är också den enskilda säljaren som ansvarar för de produkter som säljs, vilket försvårar bedrivandet av en effektiv tillsyn. Det

⁹ Skälsats 43 i direktiv 2025/1892.

¹⁰ Prop. 2020/21:198. Producentansvar och straffansvar för nedskräpning. Sida 45-48.

bedömdes föreligga ett behov av en reglering som ger möjlighet att ställa vissa krav på den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige och då även ett krav på förmedlarna att registrera sig.

Bemyndigandet i 15 kap. 37 § miljöbalken har hittills inte använts. När bestämmelsen infördes reglerades e-handel främst genom det s.k. e-handelsdirektivet (2000/31/EG). Det direktivet har därefter ändrats och kompletterats med förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster. Den förordningen lägger olika skyldigheter på leverantörer av onlineplattformar.

Naturvårdsverket bedömer att det, för att kunna genomföra bestämmelserna i avfallsdirektivet i fråga om skyldigheter för leverantörer av onlineplattformar, behövs vissa kompletteringar av bemyndigandet i 15 kap. 37 § miljöbalken. Det som behöver läggas till är en möjlighet att ställa krav på inhämtande av information om att säljaren är registrerad som producent och en försäkran från säljaren att skyldigheterna avseende utökat producentansvar uppfylls i Sverige för de produkter som säljs till slutanvändare här.

Bemyndigandet i 15 kap. 37 § gäller för sådana aktörer som förmedlar distansförsäljning och som är etablerade i Sverige. Det innebär en betydande avgränsning i fråga om vilka aktörer som berörs. Frågan är hur bestämmelsen i avfallsdirektivet är tänkt att genomföras. Den kompletterar bestämmelserna i DSA, som gäller direkt i alla medlemsstater och därmed gentemot alla aktörer som är verksamma inom EU. När kompletterande bestämmelser nu placeras i ett EU-direktiv behöver samtliga medlemsstater genomföra dem så att de får en verkan motsvarande bestämmelserna i DSA. Det får anses innebära att det i Sverige ska säkerställas att aktörer som är verksamma här iakttar bestämmelserna i DSA och de kompletterande bestämmelserna i avfallsdirektivet. En följd av ett sådant genomförande i samtliga medlemsstater är dock att kraven inte träffar leverantörer av onlineplattformar, digitala marknadsplatser, som är etablerade utanför EU. Det kan samtidigt konstateras att det finns betydande svårigheter att genom tillsyn kontrollera efterlevnaden av krav som ställs på sådana aktörer som är etablerade utanför EU.

I Sverige kan krav ställas endast på onlineplattformar, digitala marknadsplatser, som är etablerade här.

Ur ett producentansvarsperspektiv är syftet med bestämmelserna att genom de krav som ställs på onlineplattformarna, de digitala marknadsplatserna, kunna fånga upp sådana säljare som säljer på distans via digitala marknadsplatser, onlineplattformar, och få dem att ta sitt producentansvar – inte att utöva tillsyn gentemot plattformarna. Det kan i sammanhanget noteras att det finns ytterst få onlineplattformar etablerade i Sverige av det slag som omfattas av bestämmelserna i artikel 30 och 31 i DSA och därmed av kraven som kompletterar dessa bestämmelser i avfallsdirektivets artikel 22a.13.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att kraven på onlineplattformar, digitala marknadsplatser som följer av avfallsdirektivet, ska läggas till i den nuvarande 15 kap. 37 § och att det även fortsättningsvis ska gälla för aktörer etablerade i Sverige.

Befintligt bemyndigandet i 15 kap. 37 § ger möjlighet att ställa krav på att onlineplattformar eller andra aktörer som förmedlar distansförsäljning registrerar sig. Som nämnts ovan är syftet med de bestämmelser som behöver införas, att säkerställa att plattformar ser till att kontrollera att aktörer som säljer via deras plattformar fullgör sitt producentansvar i det land som produkter säljs till. Det är alltså inte fråga om att kontrollera plattformarna utan de producenter som har ansvar att fullgöra i den enskilda medlemsstaten. Huvudansvaret för tillsynen av plattformarna ligger på den myndighet som har ansvar för tillsyn enligt DSA. Samtidigt kan det finnas värde ur ett producentansvarsperspektiv att berörd behörig myndighet har kännedom om vilka aktörer i Sverige som förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av producentansvar. Det kan underlätta tillsyn inom ramen för producentansvaret. Det kan heller inte med säkerhet sägas hur tillsynsansvaret kommer att fördelas mellan olika myndigheter i fråga om dessa aktörer. Naturvårdsverket bedömer därför att bemyndigandet som ger möjlighet att kräva registrering bör kvarstå.

För att genomföra bestämmelserna i avfallsdirektivet behöver finnas möjlighet att föreskriva om skyldighet att se till att aktörer som säljer via plattformen är registrerade som producenter. Om en producent är registrerad kan den myndighet som utövar tillsyn i fråga om producentansvaret kontrollera att producenten i övrigt uppfyller sina skyldigheter.

Naturvårdsverket bedömer att bemyndigandet om att kunna föreskriva om krav på att kontrollera att producenter anlitar en producentansvarsorganisation eller själv tillhandahåller en sådan därför bör kunna utgå. Om en producent är registrerad kan behörig myndighet kontrollera att ett eventuellt krav på att anlita en producentansvarsorganisation är uppfyllt.

För genomförande av artikel 22a.13 i avfallsdirektivet behövs en möjlighet att föreskriva om skyldighet för leverantörer av onlineplattformar, digitala marknadsplatser, att se till att den som säljer via onlineplattformen, den digitala marknadsplatsen, kan lämna en försäkran om att skyldigheter avseende utökat producentansvar uppfylls i Sverige i fråga om de produkter som säljs till slutanvändare här. Naturvårdsverket föreslår att 15 kap. 37 § ändras i enlighet med detta.

Leverantörer av distributionstjänster

Som anges i skälsats 46 kan oönskade situationer med friåkare också uppstå i fråga om leverantörer av distributionstjänster. Det har därför införts bestämmelser i avfallsdirektivet som syftar till att förhindra sådana oönskade situationer med hjälp av en liknande strategi som den i förordning (EU) 2022/2065 vad gäller leverantörer av onlineplattformar.

För onlineplattformarnas del finns redan bestämmelser i förordning (EU) 2022/2065 om hur plattformarna ska agera om korrekt information inte erhålls från näringsidkare som säljer sina produkter via plattformen. I fråga om leverantörer av distributionstjänster saknas motsvarande reglering på såväl EU- som nationell nivå. Det har därför införts krav i avfallsdirektivet på hur en leverantör av distributionstjänster ska agera för att säkerställa att producenter lämnar nödvändig och korrekt information.

För att införa avfallsdirektivets krav på att producenter ska förse sådana aktörer med relevant information om att de uppfyller skyldigheter avseende utökat producentansvar bedömer Naturvårdsverket att bemyndigandet i nu gällande 15 kap. 33 § 2 miljöbalken bör kunna användas. Det är den bestämmelse som i andra producentansvarsförordningar använts för att föreskriva om skyldighet för producenter att lämna uppgift om mängder bl.a. typ och mängd produkter som tillhandahållits på marknaden. För det fall den bestämmelsen inte skulle anses tillämplig för att kräva att uppgifter lämnas av en producent till en leverantör av distributionstjänster kan ett nytt bemyndigande behöva införas, möjligen som ett tillägg i 33 §. Det skulle i så fall behöva läggas till en möjlighet att föreskriva om en skyldighet för en producent att lämna uppgifter till en leverantör av distributionstjänster om registrering i producentregister och om de produkter som producenter tillhandahåller på marknaden första gången.

I fråga om krav på leverantörer av distributionstjänster saknas bemyndigande motsvarande det i 15 kap. 37 § miljöbalken. Därför bedömer Naturvårdsverket att det behövs ett bemyndigande som ger möjlighet att föreskriva om skyldighet för leverantörer av distributionstjänster motsvarande de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet. Till skillnad från leverantörer av onlineplattformar omfattas dock leverantörer av distributionstjänster inte av några skyldigheter i annan lagstiftning att inhämta och kontrollera uppgifter i fråga om de säljare som anlitar deras tjänster. Naturvårdsverket bedömer att det bör införas ett nytt bemyndigande som ger möjlighet att föreskriva om skyldigheter för leverantörer av distributionstjänster som motsvarar de som följer av avfallsdirektivet.

I fråga om innebörden av begreppet leverantör av distributionstjänster hänvisas i avfallsdirektivet till begreppets betydelse enligt artikel 3.11 i EU:s marknadskontrollförordning. Med leverantör av distributionstjänster avses i den förordningen ”en fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet erbjuder minst två av tjänsterna magasinering, paketering, adressering och avsändning, utan att ha äganderätt till de varor som berörs, undantaget posttjänster enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG , postleveranstjänster enligt definitionen i artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644, och andra posttjänster eller godstransporttjänster”.

I stället för begreppet leverantörer av distributionstjänster bör ett enklare begrepp kunna användas i bemyndigandet i 15 kap. miljöbalken, som ändå beskriver vilka aktörer som omfattas. Naturvårdsverket föreslår att bemyndigandet ska avse

skyldigheter för den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt tillhandahåller tjänster för distribution till slutanvändare i Sverige av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar, utan att ha äganderätt till de produkter som berörs. Det bör med en sådan formulering inte anses föreligga något behov av en definition. Däremot kan begreppet leverantör av distributionstjänster eventuellt behöva definieras vid genomförande av de mer specifika bestämmelserna i avfallsdirektivet, med krav på dessa aktörer i en förordning om producentansvar.

Utöver detta bör bemyndigandet ge rätt att föreskriva om skyldighet för dessa aktörer att se till att säljare som använder deras tjänster är registrerade som producenter, att de kan lämna en försäkran att de uppfyller skyldigheter avseende utökat producentansvar i Sverige i fråga om produkter de säljer på distans till slutanvändare här, samt att de ska avbryta tillhandahållandet av tjänster till säljare som inte uppfyller dessa krav.

Naturvårdsverket har övervägt att föreslå ett bemyndigande som ger möjlighet att ställa krav på att dessa aktörer ska anmäla sig eller registrera sig hos behörig myndighet, så som leverantörer av onlineplattformar. Till skillnad från leverantörer av onlineplattformar kommer ansvaret för tillsyn av de skyldigheter som åläggs leverantörer av distributionstjänster inte att ligga på någon utpekad myndighet enligt redan befintliga bestämmelser. Det kan antas att det kan komma att hamna på den myndighet som utövar tillsyn i fråga om producentansvaret. Vi ser ändå att det skulle vara onödigt betungande för berörda aktörer att ställa krav på anmälan eller registrering och bedömer att efterlevnaden bör kunna kontrolleras på ett tillfredsställande sätt utan ett sådant krav.

8. Konsekvenser av förslagen

8.1 Allmänt om konsekvenserna av förslagen

De förslag som lämnas i denna delredovisning avser i huvudsak vissa nya eller ändrade förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken samt nya eller utvidgade bemyndiganden som bedöms nödvändiga för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i ett senare skede ska kunna meddela mer detaljerade bestämmelser om ett utökat producentansvar för textil- och skoprodukter. Förslagen innebär därmed inte i sig att några nya konkreta skyldigheter införs för producenter, producentansvarsorganisationer, kommuner, sociala enheter, onlineplattformar eller andra aktörer.

Mot denna bakgrund är konsekvenserna av förslagen i detta skede begränsade. Förslagen skapar rättsliga förutsättningar för ett senare genomförande av bestämmelserna i avfallsdirektivet men medför inte i sig några direkta rättsverkningar för enskilda, företag eller myndigheter. De mer konkreta och direkta konsekvenserna följer i stället av de bestämmelser som senare kan komma att meddelas genom förordning eller myndighetsföreskrifter med stöd av de föreslagna lagändringarna. En mer detaljerad konsekvensutredning kommer därför att behöva tas fram i samband med att sådana bestämmelser föreslås.

Det problem som förslagen syftar till att lösa är att det i vissa delar saknas tillräckligt tydliga definitioner och lagstöd för att Sverige på ett rättssäkert och fullständigt sätt ska kunna genomföra de nya bestämmelserna i avfallsdirektivet om producentansvar för textil- och skoprodukter. Utan de föreslagna lagändringarna finns det risk att det senare genomförandet på förordningsnivå inte kan göras eller inte kan göras på ett tillräckligt tydligt sätt.

8.2 Konsekvenser för staten, kommunerna, företag och andra berörda

Förslagen bedöms inte i sig medföra några direkta kostnader eller andra direkta ekonomiska konsekvenser för staten, kommunerna, företag, ideella aktörer eller enskilda. Förslagen innebär inte heller att några aktörer i detta skede får nya operativa skyldigheter att samla in, hantera, rapportera eller finansiera avfallshantering.

För staten innebär förslagen främst att det skapas lagstöd för senare normgivning. De administrativa konsekvenser som kan uppstå för berörda myndigheter, exempelvis i fråga om prövning, tillsyn, registerhållning och vägledning, är i huvudsak knutna till framtida förordningsbestämmelser och kan inte bedömas närmare innan sådana förslag har tagits fram.

För kommunerna innebär förslagen inte i sig någon ändring av det ansvar som följer av gällande bestämmelser om kommunalt avfall. Detsamma gäller för producenter, producentansvarsorganisationer, sociala enheter, leverantörer av onlineplattformar och leverantörer av distributionstjänster. För dessa aktörer kan framtida förordningsbestämmelser komma att medföra administrativa, organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser, men sådana konsekvenser följer inte direkt av de nu föreslagna lagändringarna.

I den del förslagen innebär att vissa begrepp i 15 kap. miljöbalken förtydligas eller anpassas till avfallsdirektivet kan detta antas bidra till ökad tydlighet och förutsebarhet i den fortsatta regleringen. Det kan också underlätta den praktiska tillämpningen av framtida bestämmelser, särskilt för aktörer som verkar i flera medlemsstater eller som omfattas av flera olika regelverk på EU-nivå.

8.3 Förslagets förhållande till EU-rätten

De föreslagna lagändringarna föranleds av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Syftet med förslagen är att skapa de rättsliga förutsättningarna som krävs för att Sverige ska kunna genomföra de delar av direktivet som rör ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skoprodukter.

Naturvårdsverkets utgångspunkt har varit att föreslå ett direktivsnära genomförande. De föreslagna definitionerna och bemyndigandena har därför utformats med hänsyn till direktivets ordalydelse, struktur och syfte. Bedömningen är att förslagen inte går utöver vad som krävs för att möjliggöra ett nationellt genomförande av direktivet.

I den mån föreslagna bemyndiganden har givits en generell utformning som inte enbart avser producentansvaret för textil- och skoprodukter har detta motiverats av att motsvarande behov kan uppkomma även i förhållande till andra system för utökat producentansvar. Den generella utformningen är dock inte avsedd att ge ett vidare materiellt handlingsutrymme än vad som är motiverat i förhållande till EU-rätten och syftet med bestämmelserna.

8.4 Uppföljning och fortsatt konsekvensutredning

De föreslagna lagändringarna utgör ett första steg i genomförandet av de nya EU-rättsliga bestämmelserna. De mer detaljerade bestämmelser som kan komma att meddelas med stöd av de föreslagna bemyndigandena kommer att behöva konsekvensutredas särskilt. Det gäller bland annat bestämmelser om producenters ansvar, producentansvarsorganisationer, separat insamling, sociala enheters roll, rapportering, avgifter och tillsyn.

Naturvårdsverket avser därför att i det fortsatta arbetet med slutredovisningen av regeringsuppdraget göra mer detaljerade bedömningar av konsekvenserna av de förordningsförslag som kan komma att lämnas. Det är först då det finns ett tillräckligt konkret underlag för att närmare analysera konsekvenser för berörda aktörer, inklusive statliga myndigheter, kommuner, företag, ideella aktörer och enskilda.

9. Källförteckning

Europaparlamentet (2025). Parliament adopts new EU rules to reduce textile and food waste. Pressmeddelande 2025-09-09.

<https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20250905IPR30172/parliament-adopts-new-eu-rules-to-reduce-textile-and-food-waste> [2026-06-15].

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1296/2013 av den 11 december 2013 om Europeiska unionens program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och om ändring av beslut nr 283/2010/EU om inrättande av ett europeiskt instrument Progress för mikrokrediter för sysselsättning och social delaktighet.

European Environment Agency (2025). Circularity of the EU textiles value chain in numbers. Briefing. 26 mars 2025.

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/circularity-of-the-eu-textiles-value-chain-in-numbers> [2026-06-15].

Europeiska kommissionen (2021). Bygga upp en ekonomi som fungerar för människor: en handlingsplan för den sociala ekonomin. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. SWD(2021) 373 final.

Prop. 2020/21:198. Producentansvar och straffansvar för nedskräpning.

Bilaga: Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:7

2025-12-04
KN2025/01819

Klimat- och näringslivsdepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag till Naturvårdsverket att inrätta ett system för utökat producentansvar för textil enligt EU:s avfallsdirektiv

Regeringens beslut

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur kraven på ett system för utökat producentansvar för textil i EU:s reviderade avfallsdirektiv¹ ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget omfattar artiklarna 3 punkterna 4b–4j, 11.1 fjärde stycket, 22a.1, 22a.3–22a.17, 22b, 22c.1–22c.5, 22c.7–22c.20, 22d, 37.3, 41 och bilaga IVc.

Naturvårdsverket ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Naturvårdsverket ska när uppdraget utförs inhämta information från, och föra dialog med, näringsliv, ideella aktörer, kommuner och myndigheter.

Naturvårdsverket ska senast den 13 november 2026 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet). Om genomförandet bedöms kräva lagändringar, ska förslag på sådana ändringar lämnas senast den 1 september 2026.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

Närmare om uppdraget

Naturvårdsverket ska särskilt

- föreslå de författningsändringar som krävs för att uppfylla direktivets krav och för att vid behov anpassa befintlig nationell reglering av textilavfall,
- inkludera förslag till sanktioner och föreslå bestämmelser om tillsyn och om avgifter för prövning och tillsyn, och
- utarbeta en konsekvensanalys i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, inklusive en uppskattning av kostnaderna för berörda myndigheter.

Uppdraget omfattar inte att föreslå differentierade avgifter enligt artikel 22c.6 och inte heller att föreslå inrättandet av ett utökat producentansvar för madrasser enligt artikel 22a. punkt 2. Vidare omfattar inte uppdraget, utöver eventuella tvingande krav i direktivet, att föreslå åtgärder för att stimulera efterfrågan på återanvänt material.

Genomförandet ska inte gå utöver de krav som direktivet ställer. Vidare ska omotiverade regelbördor motverkas samt administrativa kostnader och andra kostnader, inklusive rapporteringskrav, för företag, ideell sektor, myndigheter och enskilda inte öka mer än nödvändigt. Förslagen ska eftersträva harmonisering med åtminstone de nordiska länderna. Myndigheten ska så långt som möjligt i sina förslag värna återbrukssektorns möjlighet att samla in textil utan att det betraktas som avfall.

Där EU:s avfallsdirektiv ger en medlemsstat möjlighet att välja om krav ska införas bör Naturvårdsverket utnyttja den möjligheten endast om det bedöms vara lämpligt av konkurrensskäl, av administrativa eller kostnadsmässiga skäl eller för att uppnå krav i EU-rätten. Detsamma gäller när direktivet ger tolkningsutrymme. Detta gäller särskilt när bestämmelser bedöms få oproportionerliga konsekvenser för svenska företag, ideell sektor, myndigheter eller i övrigt svenska förhållanden.

Skälen för regeringens beslut

Kommissionen presenterade i juni 2023 sitt förslag till en riktad revidering av avfallsdirektivet, med fokus på textil- och matavfall. Förslagets del om

textilavfall syftar till en mer cirkulär och hållbar hantering av textilavfall. Förslaget innebär att ett producentansvar införs, som undantar ideell sektor enligt direktivets definition.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att redovisa en förberedande kartläggning inför genomförandearbetet avseende producentansvaret för textil. Uppdraget redovisades till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) den 17 oktober 2025 (KN2025/01928).

EU:s avfallsdirektiv antogs den 10 september 2025 och trädde i kraft den 16 oktober 2025. Direktivets krav behöver genomföras i nationell rätt. Bestämmelserna i direktivet om textilavfall ska börja tillämpas den 17 juni 2027. Ett producentansvar ska i sin tur inrättas senast den 17 april 2028. För mindre företag enligt direktivets definition ska bestämmelserna börja gälla den 17 april 2029. För att kunna införa differentierade avgifter enligt direktivets krav inväntar regeringen EU-kommissionens förslag om ekodesignkriterier för textil enligt EU:s ekodesignförordning. Därmed ingår det inte i uppdraget att föreslå bestämmelser för att genomföra differentierade avgifter.

På regeringens vägnar

Romina Pourmokhtari

Sebastian Wüik

Kopia till

Utrikesdepartementet/HF HI
Finansdepartementet/BA BA2/SFÖ/OFA DIS/OFA KO/SKA S3
Klimat- och näringslivsdepartementet/BK/ME/NIM/KL

