

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2020/02005
Vårt dnr R-2021-10

Malmö den 12 mars 2021

REMISSVAR: Remiss av SOU 2020:72 Ett producentansvar för textil

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs.

Avfall Sverige anser att producenterna ska ha det fulla ekonomiska ansvaret för produkter som omfattas av producentansvaret. Vidare anser Avfall Sverige att kommunerna ska ansvara för insamlingen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar och att producenterna ska ansvara för återvinningen av avfall från hushåll som faller under lagreglerade producentansvar.

Avfall Sverige konstaterar att Avfall Sveriges ståndpunkt avseende ett kommunalt ansvar för insamling av avfall från hushåll som lyder under producentansvar inte överensstämmer med utredningens förslag.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *förordar kommunalt insamlingsansvar* för avfall från hushåll när det gäller lagreglerade producentansvar.
- *Kommunal insamling från hushåll bör regleras som ett komplement till annan insamling i producenternas regi*, till exempel butikinsamling av textil samt insamling av textil för återanvändning via frivilligaktörer och således inte någon exklusiv ensamrätt för kommunen.
- Avfall Sverige anser att *kommunalt insamlingsansvar avseende avfall från hushåll är det ansvar som skulle ge bäst effekt avseende miljö- och samhällsnyttan* eftersom det innebär ett samlat ansvar för insamling av kommunalt avfall från hushåll.
- Kommunerna bidrar gärna till att textil *i första hand förebyggs och återanvänds och i andra hand till att så mycket textilavfall som möjligt förbereds för återanvändning eller materialåtervinning*.
- Det anges att det finns 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. Avfall Sverige instämmer till fullo med dessa viktiga syften, men *anser att det behövs tydlig reglering angående hur ett fullt finansiellt och operativt ansvar ska verkställas*.
- Utifrån erfarenheter i kommunerna att etablera fastighetsnära insamling för förpackningsavfall och returpapper konstaterar Avfall Sverige att *god service ger ökad utsortering*. Avfall Sverige anser inte att det är tillräckligt med en reglering som *anger att insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande*.
- Avfall Sverige anser att det *behöver regleras ett primärt producentansvar för producenter (vid sidan av den skyldighet som finns att etablera tillståndspliktiga insamlingssystem)*. Vid sidan av den föreslagna skyldigheten för producenter att ansluta sig till ett insamlingssystem *behöver det regleras en skyldighet för producenter att tillhandahålla insamlingssystem*.
- Avfall Sverige ser inte att föreliggande förslag till reglering tar höjd för ett fullt operativt och finansiellt ansvar genom att det *inte finns någon reglering som säkerställer ett ansvar för producenterna för det textilavfall som inte lämnas till ett tillstånds- eller anmälningspliktigt insamlingssystem*.

- Avfall Sverige anser att ett *heltäckande producentansvar* ska regleras, som även innefattar annat textilavfall än textilavfall som utgör kommunalt avfall.
- Det *behöver regleras en grund för producentavgift för ersättning till kommunen avseende den textil som inte sorteras ut och lämnas till producenternas system och som blir kvar i kommunernas system* till följd av bristande utsortering och brister i servicegraden i producenternas system. Sådana avgifter kan till exempel baseras på uppgifter från plockanalyser av kommunalt avfall, vilka ändå genomförs i kommunerna.
- Avfall Sverige anser *inte att det ska vara nödvändigt att en kommun som vill bedriva insamling ska behöva göra anmälan till Naturvårdsverket*.
- *Det behöver regleras ett informationsansvar för producenter*. För det fall kommunen ska åläggas något informationsansvar ska det för ett sådant ansvar regleras en skyldighet för producenterna att täcka kostnaderna för sådan information.
- Avfall Sverige välkomnar att utredningen föreslår att insamlingen ska bedrivas så att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning gynnas. Men det är absolut nödvändigt att lägga till ett krav avseende att *producenter* i första hand ska *minska mängden textil som blir avfall genom att textil återanvänds*.
- Det föreslås att en kommun får samla in textilavfall i kommunen och att kommunen ska överlämna insamlat textilavfall genom att det *hämtas gratis av producenterna vid minst en av kommunens platser för hantering av avfall eller på en plats som kommunen och den som driver insamlingsystemet har kommit överens om*. En sådan reglering innebär inte ett fullt finansiellt producentansvar inom ramen för ett förlängt ekonomiskt producentansvar.
- Om avsikten är att kommunerna ska etablera insamling, som komplement till producenternas insamling, måste *en kompetensgrund för kommunen att samla in regleras tydligt för att undvika konflikt med konkurrenslagets regler om offentlig säljverksamhet*.
- Avfall Sverige välkomnar att det regleras ett ansvar för historiskt textilavfall.
- Det är *av största vikt att den som ska etablera och bedriva insamling av textilavfall i kommunen samråder med kommunen*. Avfall Sverige ställer sig därför frågande till varför samråd inte regleras som ett skallkrav.
- Utredningen föreslår också att i stigande skala ska genomsnittet till år 2036 ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022. *Detta anser Avfall Sverige är alltför lång tid från producentansvarets genomförande och det kommer att innebära att kommunerna under många år kommer att få medfinansiera producentansvaret*

avseende det textilavfall som inte sorteras ut från restavfallet.

- Avfall Sverige anser att det bör övervägas att möjligheten att ta ut miljösanktionsavgifter även borde regleras för ett tillståndspliktigt system som inte uppfyller kraven i tillståndet som sådant.
- Det är bra att Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Det behöver följas upp att så verkligen sker.
- Avfall Sverige välkomnar de kompletterande åtgärder som utredningen föreslår ska övervägas.

3. Generella kommentarer

3.1 Kommunalt insamlingsansvar för avfall från hushåll är den bästa lösningen

Avfall Sverige förordar kommunalt insamlingsansvar för avfall från hushåll när det gäller lagreglerade producentansvar. Kommunen är den som möter medborgarna och som har bäst förutsättningar att samordna insamlingen med insamlingen av annat avfall. Kommunalt insamlingsansvar innebär inte att kommunen alltid verkställer insamlingen i egen regi. Kommunalt insamlingsansvar är dock inte likhetstecken med att all insamling ska ske i kommunal regi utan precis som för kommunalt avfall generellt avgör kommunen hur ansvaret ska verkställas. Här kan det konstateras att ca två tredjedelar av insamlingen av kommunalt avfall i dagsläget sker genom av kommunen upphandlade privata utförare och motsvarande förhållande skulle säkerligen gälla även för insamling av textilavfall från hushåll under producentansvar.

Kommunal insamling från hushåll bör regleras som ett komplement till annan insamling i producenternas regi, till exempel butiksinsamling av textil samt insamling av textil för återanvändning via frivilligaktörer och således inte någon exklusiv ensamrätt för kommunen.

Avfall Sverige anser att kommunalt insamlingsansvar avseende avfall från hushåll är det ansvar som skulle ge bäst effekt avseende miljö- och samhällsnyttan eftersom det innebär ett samlat ansvar för insamling av kommunalt avfall från hushåll, både kommunalt avfall under kommunalt ansvar och kommunalt avfall under producentansvar.

Kommunen har under ett kommunalt insamlingsansvar inte något ansvar för återvinningen utan det ansvaret åvilar producenterna fullt ut. Därmed har kommunerna heller inte någon förfoganderätt över insamlat textilavfall utan detta ska överlämnas till producenterna för återvinning (inklusive förberedelse för återanvändning).

Avfall Sverige har dåliga erfarenheter av producentansvaren för förpackningar och returpapper eftersom de i praktiken inte har inneburit några heltäckande producentansvar. Stora kostnader har landat på kommunerna för det avfall som inte har sorterats ut och lämnats i producenternas insamlingssystem. Det handlar om mångmiljardbelopp sedan år 1994 när producentansvaren för förpackningsavfall och returpapper etablerades. Det är inte någon rimlig konsekvens av ett

producentansvar för textil att motsvarande situation kan uppstå som avseende förpackningsavfall och returpapper. Producentansvaret för förpackningsavfall fungerar ännu efter 25 år inte fullt ut till följd av för låg servicenivå, vilket innebär att allt förpackningsavfall inte sorteras ut utan istället lämnas kvar i restavfallet till nackdel för miljö- och samhällsnyttan och med kostnader för kommunen, som inte borde belasta kommunerna.

Med insamlingssystem som inte uppställer tillräckligt höga krav på en god servicenivå finns det stora risker att textil och textilavfall kommer att hamna i restavfallet och därmed belasta kommunens avfallshantering. Avfall Sverige anser därför att det, även av denna anledning, är angeläget med en reglering som innebär en reglerad servicenivå.

3.2 Andra viktiga utgångspunkter

Kommunerna bidrar gärna till att textil i första hand förebyggs och återanvänds och i andra hand till att så mycket textilavfall som möjligt förbereds för återanvändning eller materialåtervinning. De flesta kommuner möjliggör insamling av textil i någon form vid sina återvinningscentraler och flera kommuner har etablerat insamling av textilavfall. Sysav i Malmö har också precis tagit i drift en stor anläggning för sortering av textil, "Siptex". Detta är viktiga initiativ. Insamling i kommunal regi av textil under producentansvar måste ske med kostnadstäckning för de åtaganden som producenterna ges som grund.

Avfall Sverige ser att förslaget till reglering av producentansvar för textil innebär motsvarande risker som avseende regleringen av förpackningsavfall i 2018 års förpackningsförordning då det i föreliggande förslag inte finns någon reglering om ett kostnadsansvar för producenterna för det textilavfall som inte sorteras ut till ett tillstånds- eller anmälningspliktigt system.

Utan specifika krav på viss servicenivå är risken också stor att det inte blir en fullgod utsortering. Avfall Sverige har precis presenterat statistik som återigen visar att fastighetsnära insamling ger bättre sortering. Tydligt reglerade servicekrav är grundläggande för att möjliggöra ökad utsortering och att det ska vara "lätt att göra rätt". Det är nödvändigt med en reglering som ställer krav på tillräcklig hämtningsfrekvens och kapacitet för de system som ska tillhandahållas.

När det gäller insamlingen av förpackningsavfall och returpapper visar erfarenheterna i de 60-tal kommuner där kommunen har etablerat fastighetsnära insamling från småhus att god service innebär tydligt ökad källsortering, ökade mängder till insamling och därmed ökade mängder till återvinning. Även om en modell med fastighetsnära insamling av textil inte skulle väljas är det viktigt med en reglering som ställer tydliga krav på en tillräcklig servicenivå i syfte att ge en god miljö- och samhällsnytta när det gäller hanteringen av textil och textilavfall.

Kommunerna kommer generellt *inte att vara intresserade av att samla in textilavfall med mindre än att det finns garantier om kostnadstäckning för de kostnader som landar på kommunerna*. Det kommer då, generellt, inte att etableras någon insamling vid ÅVC och andra insamlingsplatser som kommunen förfogar över.

Generella återvinningsmål har inte någon direkt koppling till etablering av viss servicegrad. Det behövs tydlig reglering av servicegrad om syftet är att reglerade återvinningsmål ska kunna uppnås.

Pant på textil är en ordning som borde ha övervägts och utretts i syfte att säkerställa utsortering, återanvändning och återvinning av textil.

3.3 Relationen till andra producentansvar

Utöver förslag om producentansvar för textil finns det förslag om producentansvar för fiskeredskap samt förslag om producentansvar för viss engångsplast (tobaksvaror, portionssnus och filter, ballonger samt våtservetter) som har utretts. Utöver det pågår det återigen utredning om producentansvaret för förpackningsavfall.

Avfall Sverige anser att det är viktigt att de olika producentansvaren regleras så enhetligt som möjligt, med hänsyn tagen till de olika fraktionernas förutsättningar och möjligheten till samordning av insamlingen med annat kommunalt avfall (såsom avseende till exempel förpackningsavfall), i syfte att skapa så stor tydlighet som möjligt i relation till de som genererar avfall under producentansvar och som har att efterleva regler om utsortering och överlämnande av avfallet. Detta också i syfte att skapa så stor miljö- och samhällsnytta som möjligt avseende producentansvaren.

3.4 Ett heltäckande förlängt ekonomiskt producentansvar är nödvändigt för att det ska handla om ett fullständigt producentansvar

Så som föreliggande förslag är utformat har inte utredningen reglerat ett heltäckande förlängt ekonomiskt producentansvar eftersom det *inte regleras något primärt krav på producenter att tillhandahålla insamlingssystem vid sidan av det sekundära kravet för tillståndspliktiga insamlingssystem att tillhandahålla sådana.* (Jfr förslaget till 1 § FPT¹). Avfall Sverige anser att en bestämmelse med motsvarande innebörd som den i 42 § 1 p. förpackningsförordningen (2018:1462) bör regleras. Risken är annars en situation där ingen aktör ansöker om tillstånd och där det inte etableras något insamlingssystem.

Det föreslås en reglering att producenter ska *ansluta sig till tillståndspliktiga insamlingssystem, men om inga tillståndspliktiga insamlingssystem etableras, etableras inte heller någon insamling.* Det vill säga motsvarande problematik som avseende förpackningsförordningen. Dessutom finns det utan en sådan reglering inte någon grund för producenterna själva att t ex bedriva butiksinsamling.

Det saknas förslag om reglering att producenter *i första hand ska se till att textil återanvänds* (jfr regleringen av producentansvaret för förpackningar).

Avfall Sverige ser inte att föreliggande förslag till reglering tar höjd för ett fullt operativt och finansiellt ansvar genom att det *inte finns någon reglering som säkerställer ett ansvar för producenterna för det textilavfall som inte lämnas till ett tillstånds- eller anmälningspliktigt insamlingssystem.*

¹ Förslag till förordning om producentansvar för textil.

En reglering av producentansvar för textil som endast tar höjd för att uppfylla de minimikrav som uppställs i artikel 8.a.1.4 Ramdirektivet 2008/98/EG om avfall innebär inte ett fullt uppfyllt förlängt ekonomiskt producentansvar med ett fullt finansiellt ansvar utan kommer att innebära att kommunerna, enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken, samt avfallsinnehavare enligt 15 kap. 11 § miljöbalken kommer att få ett både operativt och finansiellt ansvar för det textilavfall som inte sorteras ut och lämnas i de system som producenterna tillhandahåller för sådant avfall. Av denna anledning behöver regeringen gå längre än utredningens förslag och besluta om en sådan reglering inom ramen för en förordning om producentansvar för textil.

3.5 Ett heltäckande producentansvar och insamling i kommunal regi

Avfall Sverige anser att ett *heltäckande producentansvar* ska regleras, som även innefattar annat textilavfall än textilavfall som utgör kommunalt avfall. Det ska noteras att även annat textilavfall än textilavfall från hushåll (till exempel från klädbutiker) utgör kommunalt avfall så länge som det till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (jfr art. 3 Direktivet 2008/98/EG om avfall samt 15 kap. 3 § miljöbalken i sin lydelse från den 1 augusti 2020).

Om det finns retursystem etablerade för osålda kläder är frågan hur de osålda kläderna ska hanteras när de har återsänds till lagret/distributionscentralen. Osålda varor som ingår i retur- och återtagningssystem och hanteras separat uppstår inte som avfall i butiken och särskilt inte om hanteringen utgör ett led i producentansvaret. Avfall Sverige vill uppmärksamma att retur- eller återtagningssystem avser *system som ägs och upprätthålls av innehavaren, leverantören eller varuproducenten*. Systemet kan bara bygga på att varan kasserats av producent eller leverantör. Verksamhetsutövaren kan inte vara innehavaren, jämför definitionen av avfall 15 kap. 1 § miljöbalken, då returtransporten i så fall omfattas av tillstånds- och anmälningsskrav för avfallstransporter. Detta innebär således att returneringen och återtagningen måste tillhandahållas av producent eller leverantör av varan i fråga. En fristående entreprenör har därmed inte behörighet att självständigt etablera ett retur- och återtagningssystem för osålda textilier.

Servicekrav behöver också uppställas för annat textilavfall än textilavfall som utgör kommunalt avfall och producenterna behöver också åläggas en skyldighet att tillhandahålla insamlingssystem för sådant textilavfall. Det är inte tillräckligt att förlita sig på att sådana insamlingssystem etableras på frivillig grund inom ramen för en anmälningsskyldighet till Naturvårdsverket, anser Avfall Sverige (jfr till exempel Finland som har uppnått högre grad av utsortering av förpackningsavfall från verksamheter genom att reglera krav avseende sådan utsortering).

För en heltäckande reglering behövs en motsvarande producentdefinition som avseende till exempel förpackningsavfall:

XX § Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt

- 1. använder textil som inte är undantaget enligt YY §*
- 2. för in textil som omfattas av ZZ § till Sverige,*
- 3. tillverkar "textilråvara/tråd/tyg" eller textil som omfattas av ZZ § i Sverige*
- 4. för in "textilråvara/tråd/tyg" till Sverige*

Ett primäransvar för producenter, vid sidan av tillståndspliktiga insamlingssystem, behöver regleras för ett heltäckande ansvar. Avfall Sverige anser inte att det är tillräckligt med att endast reglera krav på att producenter ska se till att någon söker tillstånd för insamling (jfr hur till exempel producentansvaret för förpackningsavfall är utformat). Avfall Sveriges exempel på en sådan bestämmelse avseende textil:

XX § En producent som släpper ut eller tillhandahåller textil på den svenska marknaden ska

- 1. tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att textilen tas om hand när den blir avfall och se till att systemet uppfyller kraven i denna förordning, eller*
- 2. se till att någon annan som har tillstånd enligt 43 § att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om textilen när den har blivit avfall.*

För ett heltäckande ansvar behövs en ansvarsbestämmelse avseende textilavfall som inte sorteras ut och lämnas i ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Avfall Sverige noterar att en sådan bestämmelse föreslås genom en 5 § FPT.

Det behöver dock regleras en grund för producentavgift för ersättning till kommunen avseende den textil som inte sorteras ut och lämnas till producenternas system och som blir kvar i kommunernas system till följd av bristande utsortering och brister i servicegraden i producenternas system. Detsamma gäller ersättning för textil som kommunen väljer att frivilligt samla in i egna insamlingssystem och överlämna till producenterna för återvinning.

Reglering om möjlighet för en kommun att samla in textilavfall samt ersättning för textilavfall som inte har sorterats ut från restavfallet är nödvändig, anser Avfall Sverige. En sådan bestämmelse kan också ersätta den anmälningsskyldighet som utredningen föreslår avseende kommuner (jfr 56 § 2014 års förpackningsförordning). Om det inte ska ställas specifika servicekrav är också en *kompetensgrund för kommunen att samla in textilavfall vid sidan av tillståndspliktiga och anmälningsskyldiga insamlingssystem* viktig. Detta för att möjliggöra för kommunen att kompensera för brister i producenternas insamlingssystem:

XX § En kommun som samlar in utsorterat textilavfall på annat sätt än enligt YY § ska

- 1. göra det på ett lämpligt sätt så att insamlingen inte försvårar materialåtervinning,*
- 2. informera den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt ZZ § om kommunens insamling och hur den sker,*
- 3. lämna textilavfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt ÅÅ §*

För 1-3 pp är den som driver ett insamlingssystem som har tillstånd skyldig att utge ersättning som innebär full kostnadstäckning för kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa producentavgift för den insamling som utförs i enlighet med XX § 1-3 pp [jfr 27:7 MB] samt för borttransport och behandling av textilavfall som inte har sorterats ut från annat kommunalt avfall [jfr art. 8a Direktivet 2008/98/EG samt 27 kap. 7 § miljöbalken].

Det föreslås att en kommun får samla in textilavfall i kommunen och att kommunen ska överlämna insamlat textilavfall genom att det *hämtas gratis av producenterna*.

Sådan insamling kommer dock inte att vara intressant för kommunen *med mindre än att det säkerställs kostnadstäckning för de kostnader som kommunen har för insamlingen och alla aspekter länkade till den*.

Utöver det ska det framhållas att olika initiativ bland kommunala bolag som äger energiåtervinningsanläggningar där initiativ med eftersortering av restavfall för att sortera ut sådant avfall som inte ska finnas där riskeras att hämmas om kommunen inte garanteras ersättning för, i detta fall, utsorterat textilavfall. Sådant utsorterat textilavfall kan då istället destinerats till materialåtervinning när det är lämpligt och möjligt. I grunden handlar det förstås om att textilavfall i restavfallet inte är utsorterat på ett korrekt sätt, men nämnda initiativ försöker alltså råda bot på felsorteringen genom utsortering i efterhand.

3.6 Utsorterat textilavfall

Det behöver också regleras en skyldighet för producenterna att med stöd av 27 kap. 7 § miljöbalken *ersätta kommunerna för textilavfall som inte har sorterats ut och lämnats till ett tillståndspliktigt eller anmälningspliktigt system*. Sådan ersättning kan till exempel baseras på uppgifter från plockanalyser av kommunalt avfall, vilka ändå genomförs i kommunerna.

4. Specifika kommentarer

4.1 Föreslaget anmälningsförfarande

Avfall Sverige anser inte att det ska vara nödvändigt att en kommun som vill bedriva insamling ska behöva göra anmälan till Naturvårdsverket. Kommunen är ju statens förlängda arm i hanteringen av avfall under kommunalt avfallsansvar och står redan under full offentlig insyn. (Jfr regleringen i 2014 och 2018 års förpackningsförordningar. Den som inte behöver ansöka om tillstånd ska inte heller behöva anmäla sin insamling. En annan sak är att ej tillståndspliktig insamling av förpackningsavfall från verksamheter har anmälningsplikt enligt förpackningsförordningen).

4.2 Förslag avseende informationskrav för kommunen

Föreslagen 36 § till förordning: Utformningen av den här bestämmelsen *avstyrks*. Det är inte rimligt att ålägga kommunen en skyldighet att vara behjälplig med information som har med anmälningar enligt 36 § till Naturvårdsverket att göra.

Det här måste hanteras mellan anmälaren, producent och Naturvårdsverket. *I annat fall behöver det regleras krav på ersättning till kommunen för de åligganden för kommunen som den nuvarande utformningen av bestämmelsen innebär*.

4.3 Information

Det behöver regleras ett informationsansvar för producenter. Här kan utgångspunkt tas i 71 § FPF. Här är viktiga delar att informera användare av textil om fördelarna med en ökad återanvändning av textil samt att verka för att de producenter som innefattas i ett tillståndspliktigt insamlingssystem ökar andelen återanvändbar textil som släpps ut på marknaden.

För det fall kommunen ska åläggas något informationsansvar ska det för ett sådant ansvar regleras en skyldighet för producenterna att täcka kostnaderna för sådan information.

4.4 Avsnitt 1 Författningsförslag s. 51 ff:

Förslag till förordning om producentansvar för textil

1 §:

Avfall Sverige anser att en grundläggande aspekt är att det, vid sidan av den föreslagna skyldigheten för producenter att ansluta sig till ett insamlingssystem och att de tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in textil, behöver regleras en skyldighet för producent att tillhandahålla system. Detta för det fall att det inte etableras några insamlingssystem. (Jfr reglering i 42 § 1 p. förpackningsförordningen ([2018:1462]), ("FPF").

Vidare anser Avfall Sverige att det är absolut nödvändigt att lägga till ett krav avseende att *producenter* i första hand ska *minska mängden textil som blir avfall genom att textil återanvänds*. I annat fall finns det inte något hinder för producenterna att fortsätta med nyproduktion av textil där ett producentansvar tar vid först när textilen blir avfall. Här kan man med fördel titta på de krav på "rotation" som har reglerats i 10 § ("FPF") genom SFS 2020:615. I 69 a § FPF finns också en särskild reglering avseende system för återanvändning av förpackningar, som på motsvarande sätt borde vara intressant för textiluprodukter av hög kvalitet där det finns en tydlig efterfrågan på återanvändning av enskilda istället för att textilen blir avfall. Avfall Sverige anser inte att det generella krav som anges i föreslagen 1 § 1 p. angående ökad återanvändning av textil och minskad användning av textil är tillräckligt för att binda producenterna som sådana vid sådana målsättningar.

Ett krav på att textilier som sätts på marknaden ska innehålla en viss andel återvunnet material borde övervägas, anser Avfall Sverige. Sådan textilproduktion förekommer ju i dagsläget, men i minimal skala. Inblandning av återvunnet material hade kunnat påverka hela kedjan från insamling till återvinning av textilavfall.

7 §:

Avfall Sverige anser att ansvaret för privatimporterad textil (det vill säga när någon rent fysiskt själv för textil över gränsen) också behöver regleras. I annat fall kommer denna textil att belasta producenternas och kommunernas avfallshantering.

8 §:

Begreppet "remake-aktör" känns främmande i reglering i lagtext inkl. ett engelskt uttryck. "Återanvändningsaktör" eller motsvarande bör övervägas.

12 §:

Det behöver göras tillägg avseende grundkravet för producent att tillhandahålla system (jfr kommentar till 1 §).

16 §:

Det behövs en reglering att den som driver ett insamlingssystem som har tillstånd är skyldig att utge ersättning som innebär full kostnadstäckning för den insamling som kommunen och ideella aktörer utför (1+5 punkterna) i enlighet med ett fullt finansiellt producentansvar.

Eftersom kommunen alltså inte föreslås få förfoga över det textilavfall som har samlats in i ett eget kommunalt insamlingssystem (jfr föreslagen 40 §) blir kommunen närmast att jämställa med en uppdragstagare och även av den anledningen behöver full ersättning utgå till kommunen för kostnader för insamlingen och överlämning av insamlat textilavfall. Återigen, i annat fall handlar det inte om något fullt verkställt förlängt ekonomiskt producentansvar.

18 § fjärde punkten:

Det föreslås en reglering med innebörden att textilavfall från hushållen som kommunen har samlat in och vill lämna till insamlingssystemet 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.

En sådan reglering innebär inte ett fullt finansiellt producentansvar inom ramen för ett förlängt ekonomiskt producentansvar. Det står visserligen kommunen fritt att, i enlighet med utredningens förslag, samla in textilavfall. Men utan garantier om ersättning för kommunens kostnader är det svårt att se att sådan insamling kommer till stånd i större skala. Även om det förstås ligger i kommunens intresse, utifrån miljö- och samhällsnyttan, att textilavfall sorteras ut från restavfallet. Att dock endast laborera med den alternativkostnad som minskade kostnader för energiåtervinning skulle innebära innebär inte att kommunens kostnader täcks.

Naturligtvis står det kommunen fritt att avtala med producenterna om ersättning för kommunens kostnader för insamling men den föreslagna 18 § fjärde punkten anger ofrånkomligen en ram som producenterna sannolikt kommer att förhålla sig till vid förhandlingar om ersättning.

Artikel 8.a.1.4 Ramdirektivet 2008/98/EG om avfall ålägger medlemsstaterna att reglera krav som innebär uppfyllande av åtminstone unionens avfallshanteringsmål. Avfall Sverige kan inte se att utredningens förslag säkerställer EUs krav om separat utsortering av textil från år 2025 eftersom det inte uppställs några servicekrav för producenterna avseende insamlingssystem (se även ovan avsnitt 3.1). God service är nyckeln till god utsortering och därefter återanvändning och materialåtervinning av textil. Höga insamlingsnivåer och god utsortering och i förlängningen högre återvinning nås via

ökad service. Detta visar inte minst Avfall Sveriges statistik avseende de goda resultat som fastighetsnära insamling av förpackningsavfall ger upphov till när det gäller utsorteringsgrad. Avfall Sveriges statistik visar att fastighetsnära system för insamling av förpackningsavfall och returpapper ger högre total mängd insamlat förpackningsavfall och returpapper i kommuner med fastighetsnära insamling². (Därmed inte sagt att insamling nödvändigtvis är den bästa lösningen i alla situationer för textilavfall till följd av textilavfallets känslighet för fukt och väta).

21 §:

Det föreslås att avgiften för en enskild producent ska utgå från den mängd textil som producenten har satt på marknaden i Sverige. Hur garanterar en sådan avgiftsmodell fullt finansiellt ansvar för producenterna? Om ej fullt finansiellt ansvar kommer det att ske en överföring av kostnader till kommunen som avfallsansvarig för kommunalt avfall samt till andra avfallsansvariga än producenter och kommuner.

34 §:

Begreppsmässigt används begreppet ”kommunens ansvar” och inte ”kommunal renhållningsskyldighet” från och med den 1 augusti 2020.

36 §:

Som nämnts ovan kan det övervägas om det ska vara nödvändigt att en kommun som vill bedriva insamling ska behöva göra anmälan till Naturvårdsverket. Kommunen är ju statens förlängda arm i hanteringen av avfall under kommunalt avfallsansvar och står redan under full offentlig insyn (jfr regleringen i 2014 och 2018 års förpackningsförordningar). Den som inte behöver ansöka om tillstånd ska inte heller behöva anmäla sin insamling. En annan sak är att ej tillståndspliktig insamling av förpackningsavfall från verksamheter har anmälningsplikt enligt förpackningsförordningen.

49 §:

Utformningen av den här bestämmelsen *avstyrks*. Det är inte rimligt att ålägga kommunen en skyldighet att vara behjälplig med information som har med anmälningar enligt 36 § till Naturvårdsverket att göra. Det här måste hanteras mellan anmälaren, producent och Naturvårdsverket. *I annat fall behöver det regleras krav på ersättning till kommunen för de åligganden för kommunen som den nuvarande utformningen av bestämmelsen innebär i enlighet med principen om ett fullt finansiellt producentansvar.*

Avfallsförordningen

3 kap. 5 a §:

Om avsikten är att även andra än tillståndspliktiga insamlingssystem ska kunna samla in textilavfall behöver det göras ett tillägg avseende sådana kompetensgrunder med utgångspunkt i de aktörer som anges i föreslagen 16 § ovan. Jfr som jämförelse 28 förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningsavfall som är i kraft till och med utgången av år 2022 samt 3 kap. 5 § avfallsförordningen (2020:614) avseende elavfall.

² <<https://www.avfallsverige.se/pressmeddelanden/artikel/battre-sortering-fastighetsnara-6/>>, Besökt 2021-02-11.

Föreslagen 5 § FPT reglerar visserligen ett ansvar för kommunen för det textilavfall som inte lämnas i tillståndspliktiga insamlingssystem, men det är sannolikt inte tillräckligt som kompetensgrund för kommunen för att etablera egna insamlingssystem (för att sedermera överlämna textilavfallet till producenterna för borttransport). Utan en tydlig kompetensgrund för kommunen att samla in textilavfall, inom ramen för ett producentansvar, skulle reglerna om offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579) kunna bli tillämpliga och då hade kommunal insamling av textil inte kunnat etableras, om kommunen så hade önskat.

Eftersom utredningens ambition verkar vara att kommunerna ska etablera insamling, som komplement till producenternas insamling, måste därför kompetensen för kommunen att samla in regleras tydligt – vid sidan av den ovan nämnda regleringen av rätt till ersättning för kostnader förknippade med insamlat textilavfall.

4.5 Avsnitt 10.1 Utgångspunkter för utredningens förslag s. 189 ff:

Det anges att det finns 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. Avfall Sverige instämmer till fullo med dessa viktiga syften.

Det anges vidare att 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. Detta instämmer inte Avfall Sverige i. Som har nämnts ovan har det avseende producentansvaren för förpackningsavfall och returpapper inte visat sig tillräckligt att reglera vad som ska uppnås. Kommuner och privata och kommunala fastighetsinnehavare har alltsedan de producentansvarens införande fått medfinansiera producenternas system genom att bekosta hanteringen av det förpackningsavfall och det returpapper som, till följd av lägre servicenivåer för förpackningsavfall och returpapper jämfört med servicenivån för rest- och matavfall, har lämnats kvar i restavfallet. Tydliga servicekrav i samband med regleringen av producentansvar är nyckeln till god utsortering och i förlängningen hög återvinning, anser Avfall Sverige.

4.6 Producenternas ansvar s. 212 f:

Som har framgått ovan är alltså Avfall Sveriges generella ståndpunkt att kommunalt insamlingsansvar avseende avfall från hushåll under producentansvar är den bästa lösningen för att främja miljö- och samhällsnyttan.

Utredningen avfärdar alltså en sådan lösning. Utan att det motiveras anges det att en uppdelning av ansvaret för den separata insamlingen av textil riskerar att leda till att producenternas kostnader blir högre än vad som är nödvändigt. Kommunal verksamhet och uttag av avgifter utgår från självkostnadsprincipen och det finns inget stöd för att kommunal insamling i sig skulle vara dyrare än insamling i producenternas regi. Tvärtom möjliggör insamling i kommunal regi samordningsvinster genom att kommunen redan samlar in kommunalt avfall och avfall under kommunalt ansvar, som inte lyder under

producentansvar. Utöver detta får kommunen - och i förlängningen den enskilde medborgaren - också under ett ansvar för producenterna att samla in textilavfall, utan reglerade servicekrav, att få ta kostnaderna för det outsorтерade textilavfallet.

4.7 Avsnitt 10.5.2 Ansvar för historiskt textilavfall s. 214

Avfall Sverige välkomnar att det regleras ett ansvar för historiskt textilavfall och att utredningen har tittat på hur frågan är reglerad avseende elavfallet genom att producenterna även ges ett ansvar för en andel av det historiska elavfallet som uppkommer i Sverige och som motsvarar producentens andel av marknaden för konsumentelutrustning i Sverige. Med historiskt textilavfall ska därför avses textil som släppts ut på den svenska marknaden före den 1 januari 2024 och som blivit textilavfall.

4.8 Avsnitt 10.7.1 Inget krav på fastighetsnära insamling av hushållens textilavfall s. 218 ff:

Avfall Sverige har redan ovan i avsnitt 3.1 angivit att god service ger ökad utsortering, vilket i förlängningen ger ökad återvinning. Fastighetsnära insamling är just den typen av insamling som innebär en ökad benägenhet att sortera avfall och att sortera avfallet rätt.

Utredningen anger höga kostnader som ett skäl mot fastighetsnära insamling. Att ange höga kostnader som skäl mot att reglera ett krav på fastighetsnära insamling inom ramen för ett producentansvar blir dock en något märklig invändning. Ett fullt verkställt operativt och finansiellt producentansvar ska ta ansvar för allt textilavfall som uppstår och eftersom det är miljö- och hälsoskyddsskäl som utgör grunden för producentansvar, precis som för kommunens avfallsansvar, är invändningen om höga kostnader bristfällig. Konsekvensen av avsaknaden av reglerade servicekrav inom ramen för ett producentansvar innebär bara att kommunen som avfallsansvarig enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ och andra avfallsinnehavare enligt 15 kap. 11 § miljöbalken får ett icke önskat operativt och finansiellt ansvar för det textilavfall som inte sorteras ut till följd av brister i producenternas system. Kommunen kan inte etablera system som exempelvis endast samlar in 80 procent av det kommunala avfallet och låta resten spilla över på andra aktörer. På motsvarande sätt måste ett lagreglerat producentansvar vara så tydligt att det inte ger möjlighet att etablera ett system med en servicenivå som inte möjliggör insamling av 100 procent av de textilier som har satts på marknaden.

Risken för blandning av textilavfall och textil finns också, som utredningen påpekar. Men sådan sammanblandning sker redan idag i bl a de ideella aktörernas system eftersom det är svårt för den enskilde lämnaren att alltid skilja på vad som kan återanvändas och vad som utgör textilavfall. Detta hade dock gått att lösa praktiskt genom olika kärl för textil för återanvändning respektive textilavfall. Eftersortering behöver ske i vilket fall som helst.

4.9 Avsnitt 10.7.3 Krav för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt s. 221 ff:

Avfall Sverige välkomnar att utredningen föreslår att insamlingen ska bedrivas så att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning gynnas. För den textil som inte kan återanvändas är det en viktig prioritering att i första hand så mycket textilavfall som möjligt kan genomgå kontroll, rengöring och reparation inom ramen för förberedelse för återanvändning.

4.10 Avsnitt 10.7.2 Insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande s. 220:

Avfall Sverige anser inte att det är tillräckligt med en reglering som anger att insamlingssystemet ska vara lämpligt och rikstäckande. Inom ramen för producentansvaret för returpapper reglerades från år 1994 ett krav på att insamlingssystemet skulle vara lämpligt. Detta krav i sig ledde dock inte till att producenterna frivilligt etablerade ett system med en sådan servicegrad att förpackningsavfall sorteras ut i tillräckligt hög grad. Fortfarande, år 2021, innehåller en soppåse med restavfall i genomsnitt 30-40 procent förpackningsavfall och returpapper, i de kommuner som inte – på frivillig grund – har inrättat fastighetsnära system för utsortering av förpackningsavfall och returpapper. Däremot, i de kommuner som har inrättat fastighetsnära system minskar mängden förpackningsavfall och returpapper i restavfallet radikalt.

När det gäller rikstäckning är det inte tillräckligt med ett krav om att insamling ska finnas i varje kommun. Även avseende rikstäckningen behöver servicekrav regleras. Det är inte heller rimligt att servicenivån är lägre bara för att det handlar om landsbygd eller glesbygd på motsvarande sätt som att landsbygds- och glesbygdskommuner också upprätthåller en god service för rest- och matavfall.

4.11 Avsnitt 10.7.6 Krav vid drift av ett insamlingssystem s. 240:

Samråd med kommunerna bör regleras som ett krav, på motsvarande sätt som det är reglerat i 2018 års förpackningsförordning. Avfall Sverige ställer sig därför frågande till varför samråd inte regleras som ett skallkrav.

Det är av största vikt att den som ska etablera och bedriva insamling av textilavfall i kommunen samråder med kommunen. Dels för samråd om hur insamlingssystemet om möjligt kan integreras med kommunens insamlingssystem och dels för att kommunen sitter på merparten av den mark som finns i kommunen och det kommer att finnas ett generellt behov för insamlingssystemen att reda ut dessa frågor inför etablering av insamling.

4.12 Mål för insamlingssystem s. 258:

Det föreslås att Naturvårdsverket genom plockanalyser år 2022 ska uppskatta hur många kilo textilavfall som under året har slängts i textilverfallet och i fraktionen energiåtervinning” på återvinningscentralerna samt att en ny uppskattning ska göras år 2026 och därefter ska en ny uppskattning göras 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. Naturvårdsverket ska delge resultatet till insamlingssystem med tillstånd.

Utredningen föreslår också att i stigande skala ska genomsnittet till år 2036 ha minskat med 90 procent jämfört med år 2022. Detta anser Avfall Sverige är alltför lång tid från producentansvarets genomförande och det kommer att innebära att kommunerna under många år kommer att få medfinansiera producentansvaret avseende det textilavfall som inte sorteras ut från restavfallet. Återigen får det påpekas att tydligt reglerade servicekrav

vid tidpunkten för införande av producentansvaret hade bidragit till en mycket snabbare minskning av textilavfall i restavfallet genom ökad utsortering och därefter ökad återvinning.

4.13 Avsnitt 10.10 Information s. 275:

För den information som kommunen föreslås åläggas behöver det regleras en ersättningsskyldighet för producenterna i syfte att fullfölja principen om ett fullt finansiellt producentansvar inom ramen för ett förlängt ekonomiskt producentansvar. I annat fall drabbas kommunen taxekollektivt av kostnader som bör ligga på producenterna.

4.14 Distanshandel s. 285:

Det anges att 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.

Det är viktigt och välkommet att det föreslås 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, 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.

4.15 Sanktioner och tillsyn s. 301:

Utöver vad som föreslås angående miljöstraffavgifter anser Avfall Sverige att det också bör övervägas att möjligheten att ta ut *miljöstraffavgifter även borde regleras för ett tillståndspliktigt system som inte uppfyller kraven i tillståndet som sådant*. Till exempel om servicegraden är för låg i förhållande till vad som har reglerats i tillståndet.

4.16 Bemyndigande s. 309:

Det är bra att Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Det behöver följas upp att så verkligen sker. När det gäller producentansvaren för förpackningsavfall och returpapper har Naturvårdsverket inte utnyttjat möjligheten att meddela föreskrifter, vilket bland annat hade kunnat gjorts avseende insamlingssystemens lämplighet enligt dåvarande 25 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, inte minst när det gäller nivån av servicegrad. Servicegrad för förpackningsavfall reglerades först genom 2018 års förpackningsförordning, en förordning vars ikraftträdande nu är framskjutet.

4.17 Ikraftträdande s. 312:

Inför ikraftträdandet av producentansvaret för textil hade det behövts en reglering som ålägger producenterna att tillhandahålla information till kommunerna att tillhandahålla/distribuera till hushåll som innehar textilavfall angående hur och var detta avfall kan sorteras ut och lämnas. Detta i syfte att kommunerna i god tid innan ikraftträdandet ska kunna informera via webbsidor, eventuell tryckt information och

skyltar och anslag. En bestämmelse om att sådan information ska tillhandahållas kommunen, kanske senast sex månader innan ikraftträdandet, bör övervägas.

4.18 Avsnitt 11 Kompletterande åtgärder som bör övervägas s. 319 ff:

Avfall Sverige välkomnar vad utredningen anger angående att tillsätta en statlig utredning som ser över möjligheten till konkreta åtgärder som ytterligare främjar hållbar konsumtion och produktion av textil och mode, med fokus på konsumentval och att behålla produkterna i omlopp så länge som möjligt. Avfall Sverige välkomnar också de förslag som en dylik utredning bör utreda, nämligen:

- Sänkt moms på all secondhand,
- Styrmedel som främjar remake,
- Incitament för reparerbarhet,
- Krav på pantsystem för viss textil.

Det anges också att garantiåtaganden är av vikt och bör ses över om ett system ska formos där produkter som håller länge premieras. Även detta välkomnar Avfall Sverige.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller vår rådgivare Jon Djerf, jon.djerf@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd