



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2016-09-26 Ärenden:
NV-06147-14

Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	8
1.1	Uppdraget	8
1.2	Bakgrund	8
1.3	Juridiska förutsättningar	8
1.4	Flöden av textil och textilavfall	9
1.5	Problemanalys	9
1.6	Mål	10
1.7	Förslag för en mer hållbar produktion och konsumtion	10
1.8	Förslag för hantering av textilavfall	11
1.9	Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag om avfall	12
1.10	Jämförelse mellan förslag om avfall	13
1.11	Reglering på EU-nivå	13
2	INLEDNING	15
2.1	Uppdraget	15
2.2	Avgränsningar och definitioner	15
2.3	Genomförande av uppdraget	16
3	BAKGRUND	18
3.1	Förslag till etappmål	18
3.2	Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program	19
3.3	Föreskrift om kommunal avfallsplan	19
3.4	Internationellt och nationellt arbete med hållbar produktion och konsumtion	20
3.5	Arbete med textil och textilavfall inom Norden	21
4	JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	23
4.1	EU:s avfallsregelverk	23
4.2	Svensk avfallslagstiftning	25
4.3	EU:s inre marknad	30
4.4	Annan tillämplig lagstiftning	32

5	FLÖDEN AV TEXTIL OCH TEXTILAVFALL	34
5.1	Produktion och konsumtion	34
5.2	Textilavfall i hushållsavfallet	35
5.3	Textilavfall från verksamheter	36
5.4	Insamling av textil och textilavfall	36
5.5	Sortering av insamlad textil och textilavfall	39
5.6	Återanvändning	40
5.7	Materialåtervinning av textilier	40
5.8	Export av textil och textilavfall	41
6	PROBLEMANALYS	44
6.1	Miljöproblem	44
6.2	Marknadsmislyckanden	49
6.3	Rådighet och behov av reglering	53
7	MÅL	54
7.1	Befintliga mål för produktion och konsumtion	54
7.2	Förutsättningar för nya övergripande mål	56
7.3	Att mäta miljöpåverkan av produktion och konsumtion	57
7.4	Förutsättningar för mål för hållbar produktion av textilier	57
7.5	Förutsättningar för mål för hållbar konsumtion av textilier	58
7.6	Mål för textilavfall	59
8	FÖRSLAG FÖR EN MER HÅLLBAR KONSUMTION OCH PRODUKTION AV TEXTILIER	65
8.1	Dialog med branschen	65
8.2	Stöd till hållbara affärsmodeller	67
8.3	Återanvändning och återvinning av textilier från offentlig sektor	68
8.4	Information till konsumenter	71
8.5	Övervägda men bortvalda förslag	74
9	FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER FÖR EN MER HÅLLBAR HANTERING AV TEXTILAVFALL	77
9.1	Inledning	77
9.2	Förutsättningar för förslag om avfall	78
9.3	Alternativet utsorteringskrav	79
9.4	Alternativet förordning om producentansvar	82

9.5	Utformningen av en förordning om producentansvar	86
9.6	Alternativ som övervägts men inte föreslås	91
10	SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER AV FÖRSLAG OM HÅLLBAR AVFALLSHANtering	93
10.1	Nollalternativet	93
10.2	Utsorteringskrav i avfallsförordningen	94
10.3	Förordning om producentansvar	97
10.4	Miljönytta	101
10.5	Diskussion	101
10.6	Effekter av export	102
11	SAMMANFATTNING FÖRSLAG OM HÅLLBAR AVFALLSHANtering	104
12	REGLERING PÅ EU-NIVÅ	109
12.1	Utveckla EU-regler om kemikalier	110
12.2	Utveckla EU-regler om märkning och produktinformation	110
12.3	Utveckla EU-regler om cirkulär ekonomi och avfall	112
13	REFERENSER	113
14	BILAGA 1 – TEXTILBRANSCHEN I SVERIGE	118
14.1	En global marknad	118
14.2	Textiltillverkning i Sverige	118
14.3	Modebranschen	118
14.4	Hemtextil	121
14.5	Second hand aktörer	121
15	BILAGA 2 – OM PRODUCENTANSVAR	124
15.1	Definitioner, mål och syfte	124
15.2	Internationella producentansvar	125
15.3	Svenska producentansvar	126
15.4	Frankrikes producentansvar för kläder, hemtextil och skor	126
15.5	Design for Environment (DfE)	128
15.6	Kostnadstäckning	130
16	BILAGA 3 – FÖRKLARING OCH SAMMANSTÄLLNING AV SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER	132

16.1	Kostnader för åtgärder	132
16.2	Transaktionskostnader	133
16.3	Nollalternativ	134
16.4	Utsorteringskrav i avfallsförordning	135
16.5	Producentansvar	138
17	BILAGA 4 – PÅGÅENDE INITIATIV MED KOPPLING TILL TEXTILOMRÅDET – ETT URVAL	144

1 Sammanfattning

1.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick i augusti 2014 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå åtgärder för en mer hållbar hantering av textilier och textilavfall. I regleringsbrevet för 2015 sköts tidpunkten för redovisning av uppdraget fram, med anledning av den påbörjade processen med förändringar i producentansvaret för förpackningar och returpapper. Uppdraget om hantering av textilier utökades därefter till att även omfatta en analys av förutsättningarna för eventuella mål för textilier samt att vid behov föreslå relevanta mål.

Samråd och dialog har skett vid flera tillfällen med bland annat andra myndigheter, kommuner, företag och branschföreträdare. Många synpunkter och önskemål har framförts. Det har också framkommit att det finns ett behov av att tydliggöra hur befintligt avfallsregelverk bör tillämpas.

Naturvårdsverket har avgränsat arbetet till att omfatta textilier i form av kläder och hemtextil.

1.2 Bakgrund

2013 föreslog Naturvårdsverket etappmål för textil och textilavfall. Etappmålen har inte antagits, och mot bakgrund av föreliggande uppdrag bedömer Naturvårdsverket att de mål som då föreslogs inte längre är aktuella.

Det pågår många internationella och nationella initiativ för att uppnå en mer hållbar produktion och konsumtion, både specifikt inom textilområdet och på mer generell nivå. De förslag som redovisas här bör ses som komplement till redan pågående initiativ och förslag som redan lagts fram.

1.3 Juridiska förutsättningar

Hantering av avfall regleras i lagstiftning. Reglerna är till stor del gemensamma inom EU.

Merparten av textilavfallet uppkommer hos hushållen och klassas som hushållsavfall. Hushållsavfall är enligt miljöbalken kommunens ansvar och andra aktörer får endast hantera avfallet om det sker på uppdrag av kommunen.

Såväl butikskedjor som second hand-aktörer samlar in textilavfall. I vissa fall sker hanteringen inte på uppdrag av en kommun och utan att befintligt regelverk följs. Naturvårdsverket tydliggör i redovisningen hur dagens regelverk fungerar och hur det bör tillämpas.

Avfallslagstiftningen är enbart tillämplig på sådant som blivit avfall. Den är därmed inte tillämplig när den som lämnar ifrån sig en produkt inte har ett

kvittblivningssyfte och produkten kan användas igen. Det är alltså möjligt att samla in och sälja produkter på en återanvändningsmarknad, utan att omfattas av avfallsregelverket. Aktörer som samlar in textilier oavsett skick, så som uttjänt textil, och kommunicerar att materialet kommer att användas för materialåtervinning, hanterar däremot avfall och behöver följa avfallsregelverket.

1.4 Flöden av textil och textilavfall

Produktionen av kläder och hemtextil som säljs i Sverige sker nästan uteslutande i andra länder. Den svenska konsumtionen av kläder och hemtextil uppgår till cirka 13 kg per person och år. Mer än hälften (cirka 7,6 kg per person och år) återfinns i restavfallet, som går till förbränning med energiåtervinning. Ungefär hälften av de textilier som finns i restavfallet är hela och hade kunnat återanvändas. Hur stora mängder som slängs i brännbar fraktion på återvinningscentraler är dessvärre inte känt. Det finns inte heller fullständiga data om hur mycket textil som sammanlagt samlas in av second hand-aktörer, men de uppgifter som finns tyder på att det rör sig om 2 till 3 kg per person och år.

1.5 Problemanalys

Naturvårdsverket har gjort en problemanalys som omfattar hela kedjan från produktion till konsumtion och avfallshantering. Miljö- och hälsoproblem uppstår främst i produktionsledet. Produktionen är resurskrävande både vad gäller vatten och energi och de kemikalier som används i produktionen kan påverka både miljö och hälsa.

Textilproduktionen och textilkonsumtionen kännetecknas av att det uppstår miljöproblem som marknaden inte själv kan lösa. Det finns därmed tydliga motiv för berörda stater att införa styrmedel. Ett grundläggande problem är att produktionens miljökostnader inte ingår i priset på textilier. Ett annat grundläggande problem är att information om miljö- och hälsoeffekter av produktionen inte når konsumenten, som därmed inte kan göra ett rationellt val. Eftersom produktionen till största delen sker i andra länder har Sverige inte full rådhighet att införa styrmedel för att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt komma till rätta med problemen. Naturvårdsverket ser dock att det finns vissa åtgärder som Sverige kan vidta, se vidare nedan.

I avfallsledet är det främsta problemet att den resurs som begagnade textilier och textilavfall utgör inte tas tillvara på ett sätt som vore önskvärt från miljösynpunkt. Återanvändning är betydligt bättre från miljösynpunkt än både materialåtervinning och energiåtervinning. Vidare är materialåtervinning att föredra framför energiåtervinning. Miljönyttan med återanvändning och återvinning uppstår till följd av att nya textilier då inte behöver produceras i samma omfattning, och att man därmed undviker de miljöproblem som uppstår vid produktionen.

1.6 Mål

I enlighet med det tilläggsuppdrag som gavs i regleringsbrevet för 2016 har Naturvårdsverket analyserat förutsättningarna för mål för textilier. Naturvårdsverkets bedömning är att det redan finns övergripande mål, i form av globala hållbarhetsmål och de nationella miljömålen, inklusive generationsmålet, som bör vara vägledande för branschens hållbarhetsarbete. Naturvårdsverket anser dock att det vore bra med nya mål som konkretiserar vilken omställning som krävs för att skapa en mer hållbar textilkonsumtion och därigenom uppnå generationsmålet. Vidare föreslår Naturvårdsverket att nya mål för hållbar hantering av textilavfall införs, antingen i miljömålssystemet eller i en ny förordning om producentansvar.

Naturvårdsverket föreslår att mängden textilavfall i restavfallet ska minska med 60 procent från år 2015 till år 2025. Det innebär att mängden textilavfall i restavfallet ska minska från omkring 7,6 kg per person 2015 till 3 kg per person år 2025. Naturvårdsverket föreslår också att 90 procent av det textilavfall som samlas in separat ska gå till förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning år 2025.

1.7 Förslag för en mer hållbar produktion och konsumtion

I uppdraget ingick att vid behov utveckla förslag till styrmedel som kan bidra till en mer hållbar konsumtion och produktion av textilier. Naturvårdsverket lägger fram fyra förslag som kan bidra till detta. Förslagen är specifikt inriktade på textilområdet och ska ses som komplement till andra insatser med ett bredare anslag inom området hållbar produktion och konsumtion, se t.ex. (Naturvårdsverket 2015b).

För att kunna uppnå en mer hållbar produktion och konsumtion av textilier behövs åtgärder både för att påverka utbudet och för att påverka efterfrågan från såväl offentliga som privata konsumenter. Åtgärdsförslagen kompletterar varandra och bör helst genomföras samordnat. Förslagen är följande:

1. Dialog med branschen

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen avser bjuda in aktörer inom textilbranschen till en dialoggrupp. Syftet är att på frivillig väg bidra till minskad miljö- och hälsopåverkan från hela värdekedjan och till nya samverkansformer mellan handeln och konsumenterna. I frågor där det finns en enighet kan branschen och myndigheterna gemensamt driva frågorna internationellt, inte minst eftersom flera svenska företag är stora globala aktörer. Gruppen kan också bidra till förbättrad samordning mellan parallellt pågående initiativ och till en ökad uppmärksamhet kring frågorna.

2. Stöd till hållbara affärsmodeller

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att genomföra en riktad insats i syfte att stödja utvecklingen av hållbara affärsmodeller genom finansiella bidrag till små och medelstora företag i textil- och modebranschen. Åtgärden passar väl in i Tillväxtverkets etablerade arbetssätt, men kräver extra medelstildelning för att kunna genomföras.

3. Återanvändning och återvinning av textilier inom offentlig sektor

Naturvårdsverket föreslår att regeringen tillsätter en utredning om hur juridiska hinder kan avhjälpas så att offentliga aktörer på ett bättre sätt ska kunna bidra till ökad återanvändning och ökad materialåtervinning av textilier genom offentlig upphandling.

4. Information till konsumenter

Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att, i samverkan med andra berörda myndigheter, genomföra en informationsinsats riktad till konsumenter om textilkonsumtionens miljö- och hälsopåverkan. Insatsen kan bidra till ökad kunskap hos konsumenterna, till en mer hållbar konsumtion av textilier och till ökad återanvändning.

1.8 Förslag för hantering av textilavfall

För att textilavfall ska kunna hanteras enligt avfallshierarkin och tillgängliggöras som en värdefull resurs behöver textilavfallet samlas in och hanteras separat. Naturvårdsverket har identifierat två alternativa sätt att införa krav på separat hantering av textilavfall:

1. Utsorteringskrav införs i avfallsförordningen
2. Ny förordning om producentansvar

Även utan nya lagkrav (dvs. i nollalternativet) förväntas en utveckling ske mot mer utsortering. Många kommuner arbetar redan idag med att minska textilavfallet, bland annat genom att upplåta mark för second hand-aktörers samlingsbehållare. Utvecklingen väntas dock ske långsammare i nollalternativet, jämfört med om krav införs genom bindande reglering. Naturvårdsverket förordar därför att krav införs.

Båda alternativen skulle innebära att textilavfall kan hanteras enligt avfallshierarkin, på ett sätt som är miljömässigt bättre än idag. Miljönyttan bedöms vara lika stora för båda alternativen.

Om krav på utsortering av textilavfall införs i avfallsförordningen föreslår Naturvårdsverket att kravet utformas så att det gäller alla. Nuvarande ansvarsförhållanden skulle kvarstå. Mål för textilavfall föreslås i detta alternativ antas inom miljömålssystemet.

Om regeringen istället väljer att införa ett producentansvar för textilavfall behövs en ny förordning om producentansvar. Det skulle även krävas ändringar i miljöbalken samt följdändringar i andra förordningar. Mål för textilavfall skulle i detta alternativ finnas i den nya förordningen om producentansvar.

Ett nationellt producentansvar kan inte reglera frågor om produktion, produktutformning, innehåll av farliga ämnen eller innehåll av återvunnet material. Anledningen är att sådana regler högst sannolikt skulle stå i strid med kravet på fri rörlighet för varor inom EU. Ett nationellt producentansvar får därmed avgränsas till att reglera avfallshanteringen.

Naturvårdsverket har utrett en modell för producentansvar som liknar övriga svenska producentansvar, där producenterna ansvarar både ekonomiskt och praktiskt. Inom ramen för ett sådant producentansvar är det möjligt för producenterna/insamlingssystemen att välja att ingå samarbeten och avtal med exempelvis kommuner och second hand-aktörer.

Alla som yrkesmässigt sätter textil på den svenska marknaden för första gången skulle definieras som producenter. Krav skulle ställas på producenter att ansluta sig till ett tillståndsgivet insamlingssystem, eller se till att någon som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om textilavfallet. Förordningen skulle även ange mål om att mängden textilavfall i restavfallet ska minska och att en viss andel av det insamlade textilavfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

Producenterna skulle sannolikt bilda materialbolag för att fullgöra sina skyldigheter. Naturvårdsverket skulle ge tillstånd till insamlingssystem som uppfyller de krav som ställs i förordningen, och även ansvara för tillsynen av insamlingssystemen. Förordningen skulle även ställa krav på insamlingssystemen att samråda med kommunerna och med andra insamlingssystem, samt att informera kommunerna. Det skulle även ställas krav på insamlingssystemen att årligen rapportera till Naturvårdsverket. Kommunerna skulle åläggas att informera medborgarna samt att utföra plockanalyser för att följa upp målet om minskad mängd textilavfall i restavfallet.

1.9 Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag om avfall

Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag om avfallshantering har analyserats för nollalternativ, utsorteringskrav i avfallsförordningen och producentansvar. Miljönyttan har värderats monetärt för koldioxidutsläpp, försurning och övergödning. Resultatet visar att lika stor miljönytta uppnås med både utsorteringskrav och producentansvar. Den samhällsekonomiska kostnaden blir högre med ett producentansvar, till följd av administrativa kostnader för producenter. Analysen visar också att samhällsekonomisk lönsamhet kan uppnås för båda alternativen om mängden textilavfall i restavfallet minskar till omkring

hälften jämfört med idag. Det finns stor osäkerhet i de samhällsekonomiska beräkningarna och känslighetsanalyser visar att den minskning som behövs för att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet kan ligga någonstans mellan 20 och 90 procent.

I uppdraget har regeringen uttryckt att Naturvårdsverket ska inkludera second hand-aktörerna och i möjligaste mån säkerställa att de inte påverkas negativt. Naturvårdsverket bedömer att det inte är lämpligt att särreglera second hand-aktörernas ställning i avfallslagstiftningen, eftersom det skulle inverka på avtalsfriheten.

Naturvårdsverket bedömer att föreslagna lagkrav sannolikt inte skulle påverka den återanvändning som sker genom försäljning på nätsajter, bloppisar, loppisar och på kommission, eftersom det i dessa fall finns incitament i form av att second hand-försäljningen ger intäkter till säljaren. Däremot finns det risk för att de second hand-aktörer som idag får delar av sina intäkter från storskalig insamling av begagnade textilier påverkas negativt. Vilka konsekvenser som uppstår för dessa aktörer beror dock på hur den som ansvarar för avfallshanteringen agerar. De flesta kommuner har etablerade samarbeten med ideella second hand-aktörer. Naturvårdsverket bedömer det som troligt att dessa samarbeten skulle fortgå om ändringar infördes i avfallsförordningen. Därmed är det troligt att konsekvenserna för second hand-aktörer inte skulle bli så påtagliga. Ett producentansvar medför större risk för negativa konsekvenser för ideella second hand-aktörer. Om de ideella second hand-aktörerna drabbas ekonomiskt kan det även få påtagliga negativa följder för deras sociala verksamheter.

1.10 Jämförelse mellan förslag om avfall

Båda alternativen kan uppnå den önskade miljönyttan. Den samhällsekonomiska kostnaden blir högre med ett producentansvar, till följd av administrativa kostnader för producenter. Båda alternativen är genomförbara, men ett producentansvar är mer komplicerat att införa och kan medföra en större risk för negativa konsekvenser för second hand-aktörer, jämfört med att låta ansvarsförhållanden kvarstå som idag och enbart ändra i avfallsförordningen. Ett producentansvar kan dock i högre utsträckning anses uppfylla principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Ett producentansvar skulle även kunna underlätta för producenterna att använda avfallet som en råvara för ny textilproduktion.

I båda alternativen skulle den som ansvarar för avfallet kunna samarbeta med andra aktörer för att fullgöra sina skyldigheter, uppnå målen och säkerställa att materialet hanteras enligt avfallshierarkin.

1.11 Reglering på EU-nivå

I regeringsuppdraget ingick inte att utveckla förslag till EU-lagstiftning, men Naturvårdsverket vill understyrka att det är viktigt att Sverige fortsätter att

långsiktigt driva på för lagstiftning på EU-nivå. Frågor som Sverige bör driva är stärkt lagstiftning när det gäller innehåll av kemikalier i textilier, utökade regler om märkning och produktinformation, samt frågor om cirkulär ekonomi och avfallshantering.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 28 augusti 2014 att uppdra åt Naturvårdsverket att utveckla förslag om hantering av textilier (Regeringsbeslut I:15, M2014/1901/Ke). Enligt regeringens beslut ska förslagen styra mot att nå högre upp i avfallshierarkin genom såväl avfallsförebyggande åtgärder som ökad återanvändning och materialåtervinning av textilier, samt mot giftfria kretslopp. Utgångspunkten för förslagen ska vara principen om att det är förorenaren som betalar.

I uppdraget ingick att utveckla förslag om förbättrade insamlingssystem, inklusive att utveckla Naturvårdsverkets tidigare förslag om producentansvar för textilier. Vidare angavs att Naturvårdsverket ska föreslå krav som kan ställas på kommunerna och/eller producenterna för att förbättra insamlingen i syfte att öka återanvändning och återvinning. I uppdraget ingick även att föreslå hur incitament kan ges till producenterna i designfasen att utveckla hållbara produkter, samt att vid behov utveckla andra förslag till styrmedel som kan bidra till en mer hållbar konsumtion och produktion av textilier. Regeringen angav också att uppdraget skulle genomföras i samråd med berörda myndigheter, kommuner och aktörer.

Uppdraget förlängdes genom Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015 och utökades i regleringsbrevet för 2016 till att även omfatta en analys av förutsättningarna för eventuella mål för textilier samt att vid behov föreslå relevanta mål.

2.2 Avgränsningar och definitioner

2.2.1 Definition av textilier

Regeringsuppdraget omfattar textilier. I Naturvårdsverkets tidigare förslag till etappmål för textil och textilavfall (NV-00336-13) inkluderades kläder, arbetskläder, handdukar, gardiner, lakan och filtar, men inte skor, geotextil, väskor, säckar, tält, luftmadrasser, möbeltyg, segel och presenningar eller andra tekniska textilier. I denna redovisning används i stort sett samma avgränsning som i etappmålsredovisningen. Se vidare avsnitt 9.2.2.

I regeringens beslut nämns inte skor. Naturvårdsverket har ändå övervägt att inkludera skor i förslagen om avfallshantering, eftersom befintlig insamling oftast omfattar både textilprodukter och skor. Naturvårdsverket bedömer dock att det i dagsläget inte är lämpligt att föreslå ändringar i avfallslagstiftningen som omfattar skor, eftersom skor i första hand samlas in i syfte att produkterna ska återanvändas och det idag inte finns utvecklade tekniker för att materialåtervinna skoavfall. En annan anledning till att skor inte inkluderas i redovisningen är det är andra produktionsmetoder, annan miljöpåverkan och andra berörda aktörer för skor än för textilier.

2.3 Genomförande av uppdraget

2.3.1 Arbetet med regeringsuppdraget

Följande personer har deltagit i arbetet med regeringsuppdraget: Yvonne Augustsson, Annica Carlsson, Emelie Aurell, Elisabet Kock, Emma Sjöberg, Elin Andersen och Elin Forsberg (projektledare). Även Staffan Ågren, Linn Åkesson, Per Thege, Sanna Due Sjöström, Annika Kleen och Lina Segrell har bidragit i arbetet. Värdefullt underlag har erhållits från en rad myndigheter och aktörer.

Den problemanalys som gjorts omfattar hela kedjan från produktion till konsumtion, avyttring och avfallshantering. En analys har gjorts av vilka problem som Sverige har rådighet över, antingen genom att regeringen, branschen eller svenska myndigheter kan vidta åtgärder, eller genom att Sverige påverka inom EU och globalt. Vid utformning av förslag behöver man även beakta vilka initiativ som redan pågår. En sammanställning av pågående initiativ finns i bilaga 4. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

I uppdraget har särskilt fokus lagts på att utveckla förslag för att hantera avfallsledet, eftersom avfallsledet är i fokus i uppdraget och det även är ett område där Sverige och Naturvårdsverket har förhållandevis stor rådighet.

2.3.2 Underlagsutredningar

Följande underlagsutredningar har tagits fram inom ramen för uppdraget:

- Kartläggning av svenska kommuners arbete inom textil och textilavfall (Palm m.fl. 2015)
- Textilåtervinning. Tekniska möjligheter och utmaningar (Östlund m.fl. 2015)
- Konsumtion av textil 2000-2014 (SCB 2015)
- Plockanalyser av textilier i restavfallet (Hultén m.fl. 2016)
- Rekommendationer för utsortering av textilier med farliga ämnen ur kretsloppet (Lexén m.fl. 2016)
- Kostnader och nytta vid olika målnivåer för textilavfall (Enveco 2016)

Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket också översiktligt kartlagt styrmedel och insamling av textil i några andra länder (Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna, Danmark). Liknande kartläggningar har även gjorts av Nordiska ministerrådet (Palm m.fl. 2014) och av Högskolan i Borås på uppdrag av Teko (Pal och Carlsson 2015).

Välgörenhetsorganisationer och ideell second hand dominerar både insamling och second hand-försäljning av textil i alla de undersökta länderna. Insamlingsnivåerna skiljer sig mycket åt mellan olika länder, vilket beror på om det finns tradition av insamling och på hur stor tillgängligheten på insamlingsplatser är, men också på att länderna mäter på olika sätt. Tyskland samlar in störst mängder, både räknat per person och räknat i total kvantitet (2008 var insamlingen 66 % (Pal & Carlsson 2015)). Frankrike är det enda landet i världen som infört ett producentansvar för

textilier (se bilaga 2), så vitt Naturvårdsverket känner till. Producentansvaret infördes delvis i syfte att skapa arbetstillfällen för grupper som har svårt att komma in på arbetsmarkaden och är konstruerat på ett sätt som skiljer sig i väsentliga avseenden från hur svenska producentansvar är utformade. Av de kartlagda länderna är det bara Frankrike som har nationella mål för insamlad mängd textil. Frankrikes målsättning är att 50 % av kläder, hemtextil och skor som sätts på marknaden ska samlas in (2012 var insamlingen 25 % (EEA 2014)).

Storbritannien har genom Sustainable Clothing Action Plan (SCAP)¹ ett handlingsprogram för textil som omfattar hela livscykelkedjan. Programmet är frivilligt. Andra exempel på frivilliga nationella överenskommelser för hållbar textilhantering finns i Tyskland och Nederländerna genom programmen Partnership for Sustainable Textiles² respektive Agreement on Sustainable Garment and Textile³.

2.3.3 Samråd och dialog

Samråd och dialog med berörda aktörer har skett genom möten och mejlväxling. Senhösten 2014 hölls samrådsmöten med företrädare för kommuner och avfallsbranschen, samt med företrädare för textilbranschen. I december 2015 hölls ett samrådsmöte med berörda nationella myndigheter. I april 2016 hölls ett samrådsmöte med över 40 olika aktörer, bland andra branschorganisationer, företag, ideella organisationer, kommuner, nationella myndigheter och forskare. Många mindre möten har hållits för att diskutera avgränsade delar av uppdraget med bland annat berörda myndigheter, kommuner, företag och branschföreträdare. Regelbundna avstämningar har skett med miljö- och energidepartementet, i enlighet med regeringsbeslutet.

¹ <http://www.wrap.org.uk/content/scap-2020-commitment>

² <https://www.textilbuendnis.com/en/home/about-the-textile-partnership>

³ <http://www.ser.nl/en/publications/publications/2016/agreement-sustainable-garment-textile.aspx>

3 Bakgrund

3.1 Förslag till etappmål

I regleringsbrevet för 2013 fick Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram förslag till nya etappmål inom avfallsområdet. I den redovisning av uppdraget som Naturvårdsverket lämnade i december 2013 (NV-00336-13) föreslog Naturvårdsverket följande etappmål för textil och textilavfall:

År 2020 är kretsloppen för textilier så långt som möjligt resurseffektiva och fria från farliga ämnen.

- Senast år 2018 finns lättillgängliga insamlingssystem som säkrar att textilier i första hand återanvänds.
- År 2020 återanvänds 40 procent av de textilier som satts på marknaden.
- År 2020 materialåtervinns 25 procent av de textilier som satts på marknaden, i första hand till nya textilier.
- Senast 2020 underlättas kretsloppet för textilier av att särskilt farliga ämnen och andra ämnen med oönskade egenskaper inte förekommer i nyproducerade textilier.

För att nå föreslagna etappmål föreslog Naturvårdsverket ett producentansvar, i kombination med utbildning och information för att förändra konsumentbeteende. Naturvårdsverket angav i sitt förslag att ett framtida lättillgängligt insamlingssystem bör bestå av en kombination av insamling i butiker, återvinningsstationer, fastighetsnära insamling samt befintliga återvinningscentraler. Redovisningen remitterades våren 2014 av Regeringskansliet (dnr M2013/3232/Ke) och en remissammanställning gjordes april 2016.

En viktig skillnad mellan etappmålsuppdraget och det nu aktuella regeringsuppdraget är att etappmålsuppdraget handlade om att föreslå etappmål inom avfallsområdet, medan det nuvarande regeringsuppdraget även inkluderar att vid behov föreslå styrmedel för en mer hållbar konsumtion och produktion.

3.1.1 Remissvar

Av remissvaren framgår att *Sveriges kommuner och landsting*, liksom *Avfall Sverige*, är positiva till ett ekonomiskt producentansvar, men anser att det praktiska ansvaret för insamlingen av textilavfall bör ligga på kommunerna.

Återvinningsindustrierna förordade ett frivilligt producentansvar och framförde att textilavfall borde undantas från det kommunala avfallsmonopolet. *Teko* framförde att ett tvingande producentansvar inte bör införas. *Svensk Handel STIL/T4RI* ställde sig positiva till ett producentansvar, frivilligt eller lagstadgat, och betonade att producentansvaret bör utformas för att främja teknikutveckling och nya lösningar. De framförde också, i likhet med *Textilimportörerna*, att insamling i butik inte ska vara tvingande. *Textilimportörerna* framförde även att textilinsamling endast är meningsfullt om det finns en fungerande andrahandsmarknad. Föreningen *Ideell*

second hand framförde att de är positiva till ett producentansvar med kommunalt insamlingsansvar.

Under arbetet med regeringsuppdraget har ytterligare synpunkter framkommit.

3.2 Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program

I den nationella avfallsplanen för 2012-2017 (Naturvårdsverket 2012) finns ett mål om att återanvändning och materialåtervinning av textilavfall ska öka. I planen anges även exempel på vad olika aktörer kan göra för att bidra till målet. I det avfallsförebyggande programmet (Naturvårdsverket 2015a) anges följande mål:

- Textilavfallet från hushåll ska minska jämfört med år 2010.
- Andelen andrahandsvaror av den totala försäljningen av textilier ska öka jämfört med 2014.
- Textilbranschens kunskap om användning och innehåll av farliga ämnen i textil har ökat jämfört med år 2014.
- Generellt inriktningsmål: Innehållet av farliga ämnen i material och produkter ska minska.

Programmet anger också att Naturvårdsverket tänker arbeta utifrån följande fem strategier:

- Minska mängden textilavfall genom att förändra konsumtionsmönster.
- Öka livslängden (fysisk och estetisk) på textil satt på marknaden.
- Öka återanvändningen.
- Minska innehållet av farliga ämnen i textilier.
- Förbättra informationen om vad textilierna innehåller.

Naturvårdsverket arbetar för närvarande med att ta fram ett förslag till reviderad nationell avfallsplan, inklusive avfallsförebyggande program, som ska gälla 2018-2023.

3.3 Föreskrift om kommunal avfallsplan

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning (NFS 2006:6) revideras för närvarande. I samband med detta har Naturvårdsverket tagit fram en vägledning till föreskrifterna. Den kommande vägledningen anger att textilavfall bör finnas med när kommunerna bedömer behov av infrastruktur och framtida utveckling. I vägledningen anges också att kommunerna bör redovisa följande uppgifter om textilavfall:

- var avfallet uppkommer
- insamlingssystem
- insamlade avfallsmängder (ton/år) och hur detta avfall förebyggs och hanteras enligt avfallshierarkin.

3.4 Internationellt och nationellt arbete med hållbar produktion och konsumtion

Det pågår en rad olika arbeten för att ställa om samhället till mer hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Initiativen drivs av och involverar såväl offentliga som privata aktörer. De förslag om hållbar produktion och konsumtion som lyfts fram i denna redovisning ska därför ses som ett komplement till redan pågående internationellt och nationellt arbete. Naturvårdsverket har en roll i många olika sammanhang där frågorna hanteras.

Pågående internationella initiativ är bl.a. FN:s globala hållbarhetsmål inklusive FN:s 10-åriga ramverk om hållbar konsumtion och produktion (10YFP), där Naturvårdsverket är nationell fokuspunkt. Internationellt pågår också arbete med den globala kemikaliestrategin SAICM. Sverige påverkar internationellt även genom det svenska biståndet. Ett exempel är Sweden Textile Water Initiative som med stöd av Sida genomfört projekt i Indien, Kina, Indien, Bangladesh, Turkiet och Etiopien.

Inom OECD pågår ett arbete med "Responsible supply chains in the textile and garment sector". Inom EU finns bl.a. en färdplan för ett resurseffektivt Europa och EU-kommissionens paket för en cirkulär ekonomi. Det pågår också ett kontinuerligt arbete med att utveckla EU:s kemikalielagstiftning Reach. Inom EU pågår också en revidering av miljökraven för textilproduktionsanläggningar (s.k. BREF-dokument). EU utvecklar också en metod för att mäta produkters miljöavtryck (Product Environmental Footprint). Det finns även ett pågående EU-initiativ för att skapa hållbara leverantörskedjor inom textilsektorn. Arbete pågår även på nordisk nivå, se vidare nedan.

På nationell nivå kan nämnas regeringens aviserade strategi för hållbar konsumtion, handlingsplanen för en giftfri vardag och en pågående utredning som ska analysera och föreslå styrmedel för att främja återanvändning av produkter (M 2016:01). Det finns också flera forskningsprojekt på nationell nivå, bland annat inom Mistra Future Fashion.

Även inom näringslivet pågår en utveckling i riktning mot en mer cirkulär ekonomi, både genom internationella initiativ, bland annat Ellen MacArthur Foundation och Sustainable Apparel Coalition, och genom att nya affärsmodeller för försäljning, återanvändning, leasing, lån och återvinning växer fram.

I bilaga 4 finns en kartläggning av existerande initiativ. Kartläggningen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

3.5 Arbete med textil och textilavfall inom Norden

3.5.1 Nordisk handlingsplan för hållbar textil och hållbart mode

De nordiska miljöministrarna beslutade i april 2015 om en nordisk handlingsplan för hållbart mode och hållbara textilier (Nordiska ministerrådet 2014).

Handlingsplanens vision är att den nordiska mode- och textilbranschen ska bli ledande inom hållbar design, produktion och hantering av textil samt bidra till en hållbar utveckling och grön tillväxt i Norden såväl som globalt till 2050.

Målsättningen är att redan till 2020 ska den nordiska textil- och modebranschen vara mer hållbar och resurseffektiv samt fri från särskilt farliga kemikalier.

Följande konkreta projekt ska utgöra de första stegen på vägen mot att uppfylla visionen:

- Främja hållbar design (2015-2017)
- Nordisk guide och samarbete för gröna inköp i sjukvården (2015-2017)
- Nordisk plattform för vägledning om kemikalier i textilier riktad till små och medelstora mode- och textilföretag (2016-2017)
- Stärka EU:s kemikaliereglering på textilområdet genom nordiskt samarbete (2016-2017)
- Främja utbudet av miljömärkta produkter (2016-2017)
- Stimulera efterfrågan på återvinningsbara produkter (2016-2017)

Flera av projekten har redan startat och övriga kommer att utlysas under 2016.

3.5.2 Arbete inom Nordisk Avfallsgrupp

Nordiska ministerrådet finansierade 2012 ett projekt initierat av Nordisk Avfallsgrupp där nordiska textilflöden kartlades. Inom det nordiska statsministerinitiativet Grön Tillväxt initierade Nordisk Avfallsgrupp under våren 2013 projektet "Resurseffektiv återvinning av plast- och textilavfall" som finansierades av Nordiska Ministerrådet. Tre textilprojekt genomfördes under 2013-2014, med målsättningen att öka återanvändning och materialåtervinning av textil och textilavfall i Norden och därigenom minska textilkonsumtionens miljöpåverkan och stärka Nordens konkurrenskraft. Projekten resulterade i ett förslag till en nordisk strategi (Palm m.fl. 2015), samt förslag på en rad olika styrmedel och nya affärsmodeller som kan främja ökad återanvändning och materialåtervinning (Watson m.fl. 2015).

Nordisk avfallsgrupp har även tagit fram ett frivilligt certifieringssystem för nordiska aktörer som samlar in och hanterar begagnade textilier (Palm m.fl. 2015). Systemet innehåller både miljömässiga och sociala krav, liksom krav på transparens och uppföljning, samt kräver att en oberoende tredjepart (revisor) kvalitetsgranskar och kontrollerar att angivna kriterier och mål uppfylls. Inom systemet finns två olika certifieringsalternativ, beroende på om insamlingen omfattar textil för återanvändning, eller både textil och textilavfall för

återanvändning respektive materialåtervinning. Certifieringssystemet testas i tre utvalda kommuner tillsammans med ideella och kommersiella aktörer (Malmö, Köpenhamn och Halden). Projektet pågår till den 30 september 2016.⁴

Nyligen avslutades en livscykelanalysstudie där miljö- och klimatfördelar med olika behandlingsmetoder av textil och textilavfall jämfördes (Schmidt m.fl. 2016). I en pågående studie⁵ undersöks vad som händer med textil som exporteras från de nordiska länderna och vilka sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser detta får i mottagarländerna (Watson m.fl. 2016), se vidare 10.6. Andra textilprojekt inom det nordiska samarbetet är ett utbildningsmaterial (Zepernick m.fl. 2014) för skolor och en animerad kortfilm om textiliers stora miljöpåverkan.⁶

⁴ För mer information se projektets hemsida www.textilecommitment.org

⁵ "Fate and impact of used textiles exported from Nordic countries"

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=x1H0cm0XKIE&feature=youtu.be>

4 Juridiska förutsättningar

I detta kapitel beskrivs vilka juridiska förutsättningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag, framförallt de förslag som rör avfall (se kapitel 9-11). Hantering av avfall styrs till stor del av EU-rättsliga regler. Det finns även EU-lagstiftning inom andra områden än på avfallsområdet som Sverige behöver följa och som påverkat hur Naturvårdsverket utformat förslagen. I kapitlet ger Naturvårdsverket också en vägledning om hur man kan tolka avfallsregelverket tolkas när det gäller textil.

4.1 EU:s avfallsregelverk

4.1.1 Avfallsdirektivet

På EU-nivå finns den centrala regleringen om avfall i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphörande av vissa direktiv (nedan benämnt avfallsdirektivet). Syftet med direktivet är bl.a. att skydda miljön och människors hälsa genom att medlemsstaterna förpliktas att vidta förebyggande åtgärder och minska de negativa följderna av uppkomsten av avfall, hanteringen av avfall samt minska resursförbrukningen. I direktivet framhålls den s.k. avfallshierarkin som innebär att avfall i första hand ska förebyggas. För avfall som ändå uppkommer gäller att avfallet ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt eller bortskaffas, i nu nämnd prioriteringsordning. Direktivet innehåller även bestämmelser för hur avfall ska hanteras, tillståndskrav, registreringskrav, krav på att föra anteckningar, krav på upprättande av avfallsplaner och avfallsförebyggande program samt återvinningsmål för vissa avfallslag.

Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att enskilda medlemsstater kan ha längre gående krav, så länge det inte strider mot övriga EU-rättsliga bestämmelser, t.ex. bestämmelser om handelshinder. Av artikel 8 i avfallsdirektivet framgår möjligheten att införa ett utökat producentansvar för att stärka återanvändning samt förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall.

Avseende återanvändning och förberedelse för återanvändning anges att lämpliga åtgärder ska vidtas, framför allt genom att främja inrättande av och stöd till nätverk för återanvändning och reparation samt användning av ekonomiska styrmedel, upphandlingskriterier, kvantitativa mål eller andra åtgärder. Medlemsstaterna ska för ökad materialåtervinning införa separat insamling av avfall om det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart och lämpligt med tanke på uppfyllandet av de kvalitetsstandarder som är nödvändiga för de relevanta materialåtervinningssektorerna.

I avfallsdirektivet definieras flera av de begrepp som är centrala den svenska avfallslagstiftningen och för denna redovisning. Sedan den 2 augusti 2016 finns de flesta centrala begrepp definierade i 15 kap. miljöbalken (se 4.2.1).

4.1.2 EU-direktiv om producentansvar

De flesta av de befintliga svenska producentansvaren grundar sig på EU-rättsliga direktiv. Direktiven är bindande med avseende på det resultat som medlemsstaterna ska uppnå. Medlemsstaterna styr generellt sett över formen för genomförande i de egna länderna. De olika direktiven innehåller olika mycket bindande reglering och lämnar således olika mycket utrymme för reglering i den egna medlemsstaten. Det finns inget EU-rättsligt direktiv om producentansvar för textil.

4.1.3 Gränsöverskridande avfallstransporter och textil

Transport av varor över nationsgränser utgör export. Inom EU råder principen om fri handel. Export och import av varor är i enlighet därmed tämligen oreglerad. Vad gäller export av avfall finns dock en särreglering. Denna återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

Förordningen gäller för export inom EU/OECD/EFTA. Textilavfall klassas för transporter mellan EU-länder som så kallat ”grönlistat” avfall. Det omfattas av informationsplikt. Informationsplikten innebär att en skriftlig information ska följa med transporten, så att det är möjligt att följa upp att avfallet måste hanteras på ett miljöriktigt sätt under transport och återvinning samt vem som ansvarar för det.⁷

För avfallstransporter till land som inte är med i EU, EFTA eller OECD för återvinning gäller Förordning 1418/2007 om export av bilaga III och bilaga III a avfall för återvinning till icke-OECD länder. Olika regler gäller för export av olika avfallsslag till respektive land. Ett visst avfallsslag kan omfattas av förbud, anmälan, informationsplikt och särskilda regler i importlandet.

För att insamlad textil ska ses som begagnade varor och inte som avfall när det exporteras från Sverige behöver insamlaren innan det exporteras göra en sortering av det som samlats in, jämför avsnitt 4.2.6.

⁷ Se <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfallstransporter/Gransoverskridande/Informationsplikt/> och <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfallstransporter/Gransoverskridande/Sa-gor-du-en-anmalan1/>

4.2 Svensk avfallslagstiftning

4.2.1 Generella krav

Den svenska avfallslagstiftningen bygger i huvudsak på EU-gemensamma regler. Avfallsdirektivet genomfördes i Sverige år 2011. I samband härmed gjordes ändringar i 15 kap. miljöbalken och en ny avfallsförordning (2011:927) infördes för att reglera olika aktörers ansvar för hantering av avfall. Som en ytterligare anpassning till och förtydligande av avfallsdirektivet och annan EU-rättslig lagstiftning ändrades 15 kapitlet miljöbalken så sent som den 2 augusti i år. Större delen av arbetet med detta regeringsuppdrag har genomförts dessförinnan. En anpassning av texter har därefter skett. Många analyser om vad som är möjligt att göra inom ramen för befintlig lagstiftning bygger i huvudsak på hur regelverket såg ut dessförinnan.

Avfallslagstiftningen i miljöbalken är generell. Avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken motsvarar definitionen i avfallsdirektivet. Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

I enlighet med de allmänna hänsynsreglerna är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skyldig att vidta försiktighetsmått för att hindra skada eller olägenhet på människors hälsa eller miljön.

I avfallsdirektivet stadgas avfallshierarkin. Den har i miljöbalken fått sitt uttryck genom 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 §. Avfallshierarkin innebär förenklat att avfall i första hand ska förebyggas och efter att det uppstått hanteras på för miljön bästa möjliga sätt. Enligt 2 kap. 5 § är alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skyldiga att hushålla med råvaror och energi och utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall och mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall och återvinna avfall. I första hand ska förnybara energikällor användas. I 15 kap. 10 § miljöbalken stadgas på vilket sätt avfall ska behandlas om inte annat sätt kan anses lämpligare genom att det på ett bättre sätt skyddar människors hälsa och miljön. Den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det i första hand återvinns genom att det förbereds för återanvändning, i andra hand, materialåtervinns, i tredje hand återvinns på annat sätt och i sista hand bortskaffas. Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig. Vilket återvinningsförfarande som ska vidtas bestäms vid en bedömning i det enskilda fallet. Den som innehar avfall är enligt 15 kap. 11 § miljöbalken skyldig att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

I 15 kap. 4-7 §§ miljöbalken definieras centrala begrepp.

Avfallshantering är insamling, transport, återvinning, bortskaffande av avfall eller annan fysisk befattning med avfall eller att vidta åtgärder som inte innebär fysisk

befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare. Definitionen är bred och avsikten är att i princip all form av hantering av det som blivit avfall ska omfattas

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

Behandling av avfall utgörs av återvinning eller bortskaffande av avfall.

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

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

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

Återanvändning sker när något som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som det ursprungligen var avsett för. Återanvändning är en till skillnad från de åtgärder som beskrivits ovan inte en avfallshantering utan en avfallsförebyggande åtgärd.

Det finns utöver vad som angetts ovan ytterligare generella regler men även regler avseende vissa avfallslag. Detta gäller bl.a. särskild hantering av vissa avfallsfraktioner, såsom brännbart avfall och farligt avfall, samt vissa avfallsfraktioner som omfattas av producentansvar. Utöver detta kan det även vara nödvändigt att sortera ut andra fraktioner för att hantera avfallet på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt.

I avfallsförordningen och miljöprövningsförordningen finns bl.a. bestämmelser om hur avfall ska hanteras, bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt, krav på transportdokument och skyldighet att föra anteckningar om avfallsmängder.

4.2.2 Kommunernas ansvar

Kommunen ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen samlas in och behandlas, 15 kap. 20 § miljöbalken. Verksamhetsutövare ansvarar för hantering av sitt eget avfall (som inte är hushållsavfall). Det finns dock avfallsfraktioner som producenter ansvarar för och som regleras i förordningar för producentansvar, se vidare 4.2.4.

Det avfall som kommunen ansvarar för får inte bortskaffas på annat sätt än genom kommunens försorg. Detta innebär att kommunen såväl har ansvar för som rätt till avfallet. Kommunen har möjlighet att anlita någon annan för att utföra åtgärderna. Det offentligt rättsliga ansvaret ligger på kommunen oaktat de civilrättsliga avtal

som kommunen kan träffa med aktörer som samlar in eller på annat sätt hanterar hushållsavfall. Kommuner måste utöver de miljörättsliga reglerna iaktta andra kommunalrättsliga och konkurrensrättsliga regler, samt upphandlingsregler.

Den kommunala avfallshanteringen bekostas av kommunala medel. Kommunerna får enligt 27 kap. 4 § miljöbalken meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall (avfallsavgift). Det är genom detta avgiftsuttag som den kommunala avfallshanteringen finansieras. Kommunerna har dock inte rätt att använda sig av avfallsavgiften för återanvändning, eftersom återanvändning inte är någon avfallshandling.

4.2.3 Hushållsavfall och verksamhetsavfall

Hushållsavfall definieras i 15 kap. 3 § miljöbalken som avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Förenklat kan omfattningen av begreppet hushållsavfall sägas motsvara den mängd avfall som uppstår när mark och byggnader används som bostäder. I verksamheter uppkommer både hushållsavfall och annat avfall. Begreppet *verksamhetsavfall* definieras inte i författning. Avfall jämförligt med hushållsavfall kan vara avfall från t.ex. affärslokaler och industrier som uppstår till följd av att människor vistas där. Ett exempel är matavfall som uppstår i lunchrum på en arbetsplats.⁸

4.2.4 Producentansvar

Kommunerna är som beskrivits ovan huvudansvariga för hushållsavfall. I enlighet med principen om att förorenaren ska betala har man inom EU och i Sverige för vissa avfallsslag särskilt beslutat att ansvaret för att ta hand om avfallet ska vara producenternas. Med stöd av 15 kap. 12 § miljöbalken finns det möjlighet att besluta om skyldigheter för producenter. Det finns idag förordningar om producentansvar för förpackningar, returpapper, däck, bilar, elektriska och elektroniska produkter, glödlampor och vissa belysningsarmaturer, batterier och läkemedel. Producentansvaren utgör en särreglering där kommunens monopol för hushållsavfall inte gäller. Producenterna ges genom förordning skyldigheter och rättigheter avseende de utpekade avfallsslagen. För textilavfall finns idag ingen sådan särreglering och textilavfall som är hushållsavfall är således kommunens ansvar. Med ansvaret följer såväl rätten till avfallet som skyldigheten att hantera detta på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

4.2.5 Regler avseende specifik avfallshandling

Nedan följer en redogörelse av de regler i det svenska avfallsregelverket som i huvudsak har betydelse för insamling, transport, lagring och sortering av avfall.

⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f.

Den som ska bedriva yrkesmässig insamling av avfall ska göra en anmälan därom till länsstyrelsen enligt 46 § avfallsförordningen. Detsamma gäller för handlare och mäklare av avfall, 47 §. Av anmälan ska framgå vem som ska bedriva verksamheten och hur den ska bedrivas, 49 §. Vad gäller yrkesmässig transport av avfall får sådan ske först efter att tillstånd meddelats därom, 36 § avfallsförordningen. Den som har tillstånd för att transportera textilavfall behöver inte anmäla den yrkesmässiga insamlingen till länsstyrelsen, jämför 48 § avfallsförordningen.

Lagring av avfall är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 29 kap.1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) (nedan förkortad MPF). Om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig eller inget därav bestäms av mängden avfall som lagras. Om den totala mängden vid något enskilt tillfälle är större än tio ton avfall gäller anmälningspliktigt enligt 29 kap. 2 § MPF. Tillståndsplikten för lagring av icke-farligt avfall inträder först när den lagrade mängden överstiger 30 000 ton 29 kap.1 § MPF. Om den totala mängden inte någon gång överstiger tio ton är verksamheten varken tillstånds- eller anmälningspliktig.

För sortering gäller enligt 29 kap.6 och 7 §§ MPF anmälningsplikt avseende icke-farligt avfall om mängden sorterat avfall är större än 1 000 ton per år och tillståndsplikt om större än 10 000 ton per kalenderår.

Anläggningar som genom mekanisk bearbetning återvinner annat avfall än farligt avfall är tillståndspliktiga, om den hanterade avfallsmängden är större än 10 000 ton per kalenderår. Är mängden avfall mindre är verksamheten anmälningspliktig 29 kap. 9 och 10 §§ MPF.

Det tål att påpekas att avfallslagstiftningen enbart reglerar hantering av avfall. Hantering av produkter som inte är avfall faller därmed utanför avfalls- lagstiftningens krav. Det är därför viktigt att i hanteringen av begagnad textil på ett tidigt stadium ta ställning till om det man hanterar är textilavfall och om avfallsregelverket är tillämpligt.

4.2.6 Tolkning av dagens avfallsregelverk

Insamling av kläder och andra textilprodukter för försäljning i butik och som gåvor till mindre bemedlade har en lång tradition i Sverige. Insamlingen har under senare år ändrat karaktär och allt fler ideella och kommersiella aktörer har dykt upp. Materialåtervinning av textil har börjat ta sig nya former, samtidigt som det EU-rättsliga och svenska regelverket avseende avfall förstärkts. Naturvårdsverket har under arbetet med detta regeringsuppdrag mött många som ställt sig frågande till att kläder som lämnats i gåva över huvud taget skulle kunna utgöra avfall. Naturvårdsverket har fått många frågor om när textil är ett avfall och vad man egentligen får göra med insamlade textilprodukter. Nedan följer en förklaring till varför vissa regler och bedömningar måste följas samt en ledning för hur regelverket kan appliceras på textilavfall.

Bedömningen av om en textilprodukt är avfall

Det har framkommit att det är betydelsefullt för de ideella second hand-aktörerna att inte klassas som avfallshanterare och att de inte ska behöva göra en bedömning av huruvida en gåva är en produkt eller ett avfall. Sverige är som ovan nämnts bundna av avfallsdefinitionen i avfallsdirektivet och Sverige kan därför inte besluta om undantag. Det är initialt den som är innehavare av ett föremål som har att bedöma om det utgör ett avfall. Vad gäller verksamheter så är det alltså verksamhetsutövaren själv. En verksamhetsutövares bedömning kan t.ex. komma att ifrågasättas av en tillsynsmyndighet. Om det råder delade meningar om ett föremål utgör avfall är det ytterst en domstol som har att avgöra den frågan.

Vid bedömningen av om ett föremål eller ämne är avfall utgår man ifrån avfallsdefinitionen i 15 kap 1 § miljöbalken där kvittblivningssyftet är centralt. Ekonomiskt värde har inte en självständig betydelse för om något är att betrakta som avfall eller inte utan ett avfall kan i sig ha ett värde. Inte heller har gåvobegreppet någon särställning i avfallslagstiftningen. Med gåva avses en tillgång som utan krav på ekonomisk motprestation lämnas till en mottagare från en givare. Språkbruket talar för att en gåva ofta innebär att innehavaren av föremålet vill att någon ska använda det vidare. Om en prestation motsvaras av en annan eller inte bestämmer inte om kvittblivningssyfte anses föreligga utan avgörande är avsikten bakom prestationerna. Frågan blir då vad kvittblivningssyfte egentligen är och när det föreligger vid gåvor, försäljning och insamling av begagnad textil. Huruvida kvittblivningssyfte föreligger hos den som innehar ett avfall är inte alltid enkelt att avgöra. Avsnittet nedan är tänkt att tjäna som en tolkningshjälp.

Tolknningen av om ett föremål är ett avfall eller inte utgår från innehavarens kvittblivningssyfte. Huruvida sådant föreligger är ibland svårt att bedöma och en bedömning därav ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om ett kvittblivningssyfte inte föreligger och ett föremål inte är avfall är avfallsregelverket inte tillämpligt i någon del på fortsatt användning och hantering av ett föremål.

Kvittblivningssyftet kan förklaras i flera steg. En innehavare av en jacka (nedan kallad lämnaren) vill inte längre ha kvar den i sin garderob. Denne har då flera alternativ att välja mellan: ge bort den till en vän, lämna den till en second hand-butik för försäljning, lämna den till en särskild insamling t.ex. i form av en insamlingsbehållare eller att lägga den i de egna hushållssoporna.

I exemplet med jackan kan den då skänkas (gåva) eller säljas till vän eller butik för att användas av vännen eller komma annan tillgodo. Lämnarens huvudsakliga syfte är att jackan ska kunna fortsätta att användas av någon och komma denne till godo. Lämnaren har därmed inte *kvittblivningssyfte* och jackan är inte avfall. Den kan alltså användas fritt av mottagaren. När det insamlade inte är avfall utgör kontroll, tvätt och dylikt inte avfallshantering.

Bedömningen av kvittblivningssyftet hos lämnaren är inte alltid enkel att göra. Är lämnarens huvudsakliga intention att göra sig av med föremålet och inte att det ska fortsätta användas och komma annan till godo är det ju avfall och avfallsregelverket gäller.

När det rör sig insamling av textil i större skala bör vid bedömningen av om kvittblivningssyfte föreligger agerandet från de aktörer som samlar in textil och textilavfall kunna spela in. Detta eftersom att dennes uppgifter om den kommande användningen ska ske har betydelse för lämnaren när denne beslutar om vad denne ska göra med ett föremål. Det finns alltså inget klart svar på frågan om när en textilinsamling blir en avfallsinsamling. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Vill den som samlar in begagnade textilprodukter inte undvika att bedömas vara avfallshanterare torde det vara viktigt att denne är tydlig med att signalera att den samlar in textil i syfte att den ska återanvändas. Det kan också vara lämpligt att förmedla att man inte tar emot avfall och att t.ex. uttjänta plagg inte ska lämnas in.

Exempel på när kvittblivningssyfte anses föreligga och en produkt blir avfall skulle kunna vara när en innehavare av en jacka gör sig av med den genom att slänga den i restavfallet eller lämna in den till en insamling där textilier samlas in oavsett skick och delvis i syfte att gå till materialåtervinning och eventuellt delvis till återanvändning. Innehavarens huvudsakliga avsikt kan då inte sägas vara att produkten ska användas av någon annan, utan att bli kvitt produkten. Eftersom produkten blivit avfall gäller avfallsregelverket. Kontroll, sortering, rengöring och reparationer utgör då avfallshantering (förberedelse för återanvändning).

Även om aktörerna är tydliga med att ändamålet med en insamling är återanvändning kommer det att inträffa att de får in material som inte kan återanvändas. Textilavfall kan då sägas uppstå i dessa fall när material vid en sortering bedöms vara avfall.

Ett avfall kan upphöra att vara avfall. För bedömning av när avfall upphör att vara det finns för vissa avfallsslag av EU framtagna så kallade End of waste-kriterier. Det finns inte för textil, utan det krävs en bedömning i det enskilda fallet. Avfallet kan upphöra att vara avfall efter att det har genomgått ett återvinningsförfarande. Avfallet upphör efter ett sådant förfarande inte automatiskt att vara avfall utan det förutsätter också att mottagaren avser att använda föremålet och inte har ett kvittblivningssyfte. När ett avfall upphört att vara avfall är avfallsregelverket inte längre tillämpligt.

4.3 EU:s inre marknad

4.3.1 Fri rörlighet och reglering om tekniska föreskrifter

En av de grundläggande principerna i Europeiska unionens funktionssätt (artikel 28 i EUF-fördraget) är rätten till fri rörlighet för varor. Artiklarna 34 och 35 reglerar förbud mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner. Bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 ska inte hindra sådana förbud mot eller

restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, jämför artikel 36. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Detta sätter gränser för vilka åtgärder Sverige kan införa på nationell nivå, exempelvis när det gäller krav på utformning av produkter. Diskriminering av utländska produkter kan vara tillåten men diskrimineringen får inte vara godtycklig. Det krävs också att ett område inte är harmoniserat. Kraven måste dock vara nödvändiga och vara så lite handelshindrande som möjligt. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv vilket innebär att enskilda medlemsstater kan ha längre gående krav så länge det inte strider mot övriga EU-rättsliga bestämmelser, t.ex. bestämmelser om handelshinder. Området bygger på praxis och vägledning om tolkningarna av fördraget fås därför genom avgöranden i Europadomstolen.

Handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter för produkter kan tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav samt har ett mål av allmänt intresse som de är den huvudsakliga garantin för enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter för produkter tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav samt har ett mål av allmänt intresse som de är den huvudsakliga garantin för. Enligt art 1 p 2 är en *teknisk specifikation*: en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Enligt art 1 p 3 är *annat krav*: ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den.

Föreskriftsändringar som kan vara otillåtna ska anmälas till kommissionen och ”frysningstid” behöver beaktas, dvs. regeringen behöver avvakta uttalande från kommissionen innan beslut kan fattas om föreskriftsändringarna.

Det kan finnas en stor miljönytta med att ställa krav på produktinnehåll, produktionssätt och att producenterna informerar om specifikationer av produkter. Naturvårdsverket har bedömt att det finns risk för att sådana krav skulle kunna vara otillåtna handelshinder. Eftersom handelshindrens verkningar inte torde stå i proportion till den miljönytta som de skulle generera, anser Naturvårdsverket att det inte är möjligt att utnyttja undantagsbestämmelserna. Sverige är därför

förhindrat att genom nationell lagstiftning reglera frågor om produktion, produktutformning, innehåll av farliga ämnen eller innehåll av återvunnet material. Föreslagna regelförändringar får därmed avgränsas till att reglera avfallshanteringen.

4.3.2 Tjänstedirektivet

Tjänstedirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden syftar till att främja ekonomisk tillväxt och skapa arbetstillfällen inom EU. Tjänstedirektivet syftar till att minimera risken för snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och för att inte missgynna mindre företag. Regler avseende tjänster får inte vara diskriminerande, de får således inte behandla företag från andra medlemsstater på ett sämre sätt än svenska företag. Krav som ställs ska vara nödvändiga och syfta till att skydda allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljön. De måste också vara proportionerliga, dvs. det ska alltså inte vara möjligt att uppnå det eftersträvade resultatet med andra, mindre betungade regler.

Sverige har implementerat bestämmelser i tjänstedirektivet genom förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Sverige ska anmäla nya krav, eller ändringar av befintliga krav, på tjänsteverksamhet till Europeiska kommissionen. Det handlar om krav på tillträde till, eller utövande av, tjänsteverksamhet. Sådana krav kan finnas i alla typer av författningar, till exempel lagar, förordningar, föreskrifter eller allmänna råd med bindande verkan.

Föreskriftsändringar ska anmälas till kommissionen. Inom tre månader från mottagandet av anmälan skall kommissionen undersöka om de nya kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga skall avstå från att anta dem eller upphäva dem. Regeringen behöver alltså inte nödvändigtvis avvakta uttalande från kommissionen innan beslut kan fattas om föreskriftsändringarna.

4.4 Annan tillämplig lagstiftning

Den EU-lagstiftning som utöver vad som ovan beskrivits framförallt reglerar textilområdet är kemikalielagstiftning i form av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 av den 27 september 2011 om benämningar på textilfibrer och därtill hörande etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter (Fibermärkningsförordningen) som reglerar märkning av textilier.

Enligt Reach-förordningens artikel 57 kan särskilt farliga ämnen sättas upp på den så kallade kandidatförteckningen. Dessa ämnen kan bli föremål för tillståndsprövning och i enlighet med artikel 33 finns det ett informationskrav för

dessa ämnen om de ingår i varor med en andel över 0,1 viktsprocent. I Reach-förordningens bilaga XVII finns begränsningar av vissa ämnens användning och utsläpp på marknaden. I Sverige finns, till skillnad mot i t.ex. Tyskland, i princip inga nationella regler om kemikalieinnehåll i textil.

Det finns ett förbud mot att sälja och överlåta kläder och material till kläder om de innehåller eller har behandlats med någon kemisk produkt som kan befaras medföra skada för människor, 16 § förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att upprätthålla ett skydd för skador på person och upprätthålla en hög skyddsnivå för framförallt människors hälsa. Lagen ställer krav på att endast konsumentprodukter som är säkra ur hälsosynpunkt får lanseras på marknaden. Med säker avses att varan vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk.

5 Flöden av textil och textilavfall

Kapitlet syftar till att ge en översiktlig bild av flöden av textil och textilavfall i Sverige.

5.1 Produktion och konsumtion

Flöden av textil och textilavfall är globala. Exempelvis kan bomull odlas i Afrika och transporteras till Kina för att tillverkas till kläder, som sedan exporteras till Europa för försäljning. Begagnade kläder från Sverige exporteras till bl.a. Öst- och Centraleuropa för sortering. Vidare export sker sedan till bl.a. Afrika, där textilierna återanvänds, för att när uttjänta slutligen brännas eller läggas på deponi (Schmidt m.fl. 2016) (EEA 2014).

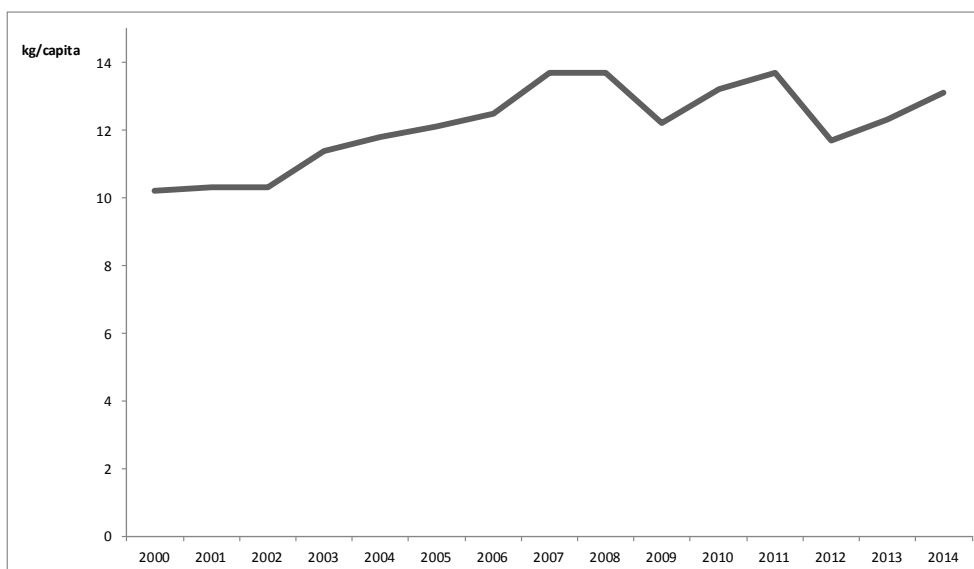
De kläder och hemtextilier som säljs på den svenska marknaden produceras i huvudsak i andra länder. Den inhemska produktionen av kläder och hemtextil uppgick år 2013 till ca 450 ton. År 2014 var nettotillförseln till Sverige 128 000 ton. Utslaget per person motsvarar det ca 13 kg ny textil per år (figur 1 och 2).

Mängden avfall som genereras vid produktion varierar för olika materialslag. Vissa bedömningar^{9,10} anger att det kan handla om runt 20 till 30 % spill i produktionsled. Andra studier redovisar att spillet kan uppgå till 50 % från råvaruuttag tills det att textilierna sätts på marknaden (IVA 2015). Mängden textilavfall som uppstår i handeln bedöms vara liten; enligt tillfrågade företag endast cirka en procent av det som tillförs marknaden (IVA 2015).

Textilbranschen beskrivs i bilaga 1.

⁹ Carlsson, Jan. Högskolan i Borås, telefonsamtal 2016-02-23.

¹⁰ Tapio, Mia. Houdini, telefonsamtal 2013-11-06.



Figur 1. Nettoinflödet av textil till Sverige uttryckt i kg per person och år. Diagrammet är baserat på underlag från SCB (2015).

5.2 Textilavfall i hushållsavfallet

5.2.1 Hushållens restavfall

Efter användning hamnar en stor del av textilerna i hushållens restavfall (figur 2). Omkring 72 000 ton per år, eller 7,6 kg per person och år, återfinns i restavfallet (Hultén m.fl. 2016).¹¹ Hushållens restavfall hanteras idag primärt genom förbränning med energiåtervinning. Mer än hälften (59 %) av de textilier som återfinns i restavfallet bedöms vara i ett sådant skick att de hade kunnat användas igen (Hultén m.fl. 2016). Mer än hälften av textilerna i restavfallet (58 %) består av textilier bomull (Hultén m.fl. 2016). De sistnämnda siffrorna är dock osäkra, på grund av att de baseras på få plockanalyser¹² och att hänsyn till årstidsvariationer inte finns med.

5.2.2 Textilavfall på återvinningscentraler

Det finns idag inte tillräckligt med plockanalyser utförda för att på nationell nivå kvantifiera mängden textilavfall i den brännbara fraktionen på återvinningscentralerna (ÅVC). Plockanalyser som gjorts i Stockholm indikerar dock att det är relativt stora mängder textilavfall som lämnas på ÅVC.

¹¹ Textilavfall utgör således en liten del av den totala mängden hushållsavfall, som uppgår till ca 460 kg per person och år (Naturvårdsverket 2015a).

¹² Plockanalys är en metod för att karaktärisera avfall och innebär att insamlat avfall sorteras i olika fraktioner och att protokoll förs över vilka material avfallet innehåller.



Figur 2. Textilkonsumtion och mängd textilavfall i restavfallet i Sverige uttryckt i kg per person och år. Det finns inte uppgifter om hur mycket textilavfall som hamnar i den brännbara fraktionen på återvinningscentralerna (ÅVC). Det finns inte heller uppgifter om upplagring av textil i samhället, exempelvis hos hushållen.

5.3 Textilavfall från verksamheter

Det finns inte uppgifter om hur mycket textilavfall i form av kläder och hemtextil som sammanlagt uppstår i verksamheter. Brismar (2014) uppskattar att tvätteriindustrin genererar omkring 763 ton textilavfall per år. Delar av det textilavfall som uppstår i (mindre) verksamheter återfinns idag i restavfallet och i brännbar fraktion på återvinningscentralerna. Flera större produktionsenheter lämnar textilavfall direkt till förbränningsanläggningar.¹³

5.4 Insamling av textil och textilavfall

5.4.1 Insamling i kommunerna

I regeringsuppdraget ingick att beskriva läget i kommunerna. Naturvårdsverket har därför uppdragit åt IVL Svenska Miljöinstitutet att undersöka hur Sveriges kommuner arbetar med insamling av textil och textilavfall (Palm m.fl. 2015).

¹³Telefonsamtal Per Carlsson, avdelningschef strategisk utveckling Borås Energi och Miljö 2016-09-15.

Intervjuer genomfördes med ett representativt urval om 60 kommuner, samt med ideella organisationer, privata avfallsbolag, branschorganisationen Avfall Sverige och Sveriges kommuner och landsting. Resultatet visar att:

- Det finns textilinsamling i någon form i 98 % av kommunerna.
- Två tredjedelar av kommunerna upplåter plats för insamling på återvinningscentraler.
- Det är vanligast att insamling sker i informellt samarbete med ideella aktörer. 20 % av kommunerna hade formella samarbeten med insamlade aktörer.
- Nio av de intervjuade kommunerna uppgav att de samlar in textil (och textilavfall) i egen regi på återvinningscentraler. Tre av dessa skickade materialet till förbränning, övriga sex till återanvändning och i två fall även till återvinning.
- De hinder för ökad insamling som kommunerna nämner är bl.a. oklara ansvarsförhållanden och brist på avsättningsmöjligheter för textilavfall.

Kommuner ska informera om avfallshantering enligt avfallsförordningen. Drygt hälften av de intervjuade kommunerna anger att de informerar invånarna om hur de ska hantera begagnad textil (57 %) och/eller textilavfall (45 %). Drygt en fjärdedel av kommunerna informerar om möjligheten att lämna textil till andra insamlade aktörer. Information sker via egna webbsidor och i ordinarie sorteringsinstruktioner, samt i några fall via sociala medier.

Flera kommuner uppger att de avvaktar med att informera om textil och textilavfall tills de vet hur insamlingen kommer att fungera på nationell nivå. Kommunerna uppger även att det är svårt att nå ut med information till kommuninvånarna då få aktivt söker information om hur de kan återanvända produkter eller hantera avfall. Det upplevs även svårt att kommunicera vad som är avfall och inte, och budskapen kan ibland vara olika från olika insamlingsaktörer.

5.4.2 Exempel från tre kommuner

För att illustrera den bredd som finns vad gäller insamling av textil och textilavfall beskrivs här Stockholms stad, Bjuv och Sorsele som exempel.

STOCKHOLM

Flera större ideella organisationer samlar in textil i Stockholm och formellt samarbete finns med Myrorna och Human Bridge. Flera aktörer samlar in en blandad fraktion med både textil och textilavfall.

Stockholms stad har initierat flera utvecklingsprojekt med insamling av textil och textilavfall på återvinningscentraler med olika samarbetspartner. Det finns planer på att vidareutveckla insamlingen, men valet av utformning av samarbetet uppges bli beroende på resultatet från pågående nationella utredningar. Avsaknaden av avsättningsmöjligheter bedöms vara ett hinder för att öka insamlingen. Behovet av utveckling av teknik för en lönsam återvinningsfraktion står högt på agendan.

BJUV

Kommunen samlar inte in textil i egen regi, och det finns inga färdiga planer på att införa detta framöver. Däremot nämns i aktuell avfallplan att en utredning för utökad textilinsamling ska genomföras. Idag finns ett formellt samarbete etablerat med Myrorna, som samlar in textil med tillstånd av stadsförvaltningen. Men det finns andra insamlingsaktörer som ställer upp insamlingsbehållare utan tillstånd, vilket skapar oklarheter. Kommunen avvaktar tydligare regler och utveckling av fungerande teknik för materialåtervinning.

SORSELE

Insamling av textil och textilavfall saknas i kommunen. Det finns inga planer på att införa insamling, varken i kommunal regi eller i samarbete med andra aktörer. Lågt befolkningsantal i kombination med stora avstånd gör att ingen aktör är villig att samla in textil. Kommunen ställer sig positiva till insamling på många olika platser, men ser främst att insamling ska ske på återvinningscentralen. Ser behov av att öka avsättningsmöjlighet för insamlat material.

5.4.3 Second hand-aktörers insamling

Den insamling av textilier som idag sker i Sverige görs huvudsakligen på frivillig basis av ideella organisationer¹⁴, som står för 87 % av insamlingen (Elander m.fl. 2014). Resterande samlas in av privata aktörer, varav butiksinsamling utgör en liten del, se vidare nedan. Det finns inte heller fullständiga data om hur mycket textil som sammanlagt samlas in av second hand-aktörer, men de uppgifter som finns tyder på att det rör sig om 2-3 kg per person och år. Second hand-aktörernas insamling kan ske via inlämning över disk, via insamlingsbehållare i butik, via uppställda behållare på återvinningsstationer, återvinningscentraler eller genom fastighetsnära insamling. Flera second hand-aktörer kombinerar olika insamlingsförfaranden. Till största delen samlas begagnad textil och skor för återanvändning, men sedan ett par år tillbaka samlar allt fler in även textilavfall.

5.4.4 Insamling i butik

Flera butiks kedjor samlar in begagnade textilier i butik. Denna insamling bedöms öka, om än i långsam takt, menar företrädare för en rad olika butiks kedjor.^{15,16,17,18}

¹⁴ En ideell second hand-aktör kännetecknas av att de är icke-statliga organisationer som inte drivs i vinstdrivande syfte utan har ideella mål med sin verksamhet samt att arbetet helt eller delvis sker genom frivilliga arbetsinsatser. Ideella organisationer skiljer sig åt sinsemellan i organisationsstruktur, storlek och målsättning. Gemensamt för alla organisationer är att överskottet från organisationernas verksamheter återinvesteras i verksamheterans sociala arbete i Sverige eller utomlands. Textilier, såsom kläder och skor, kan också samlas in och gå direkta till biståndsinsatser eller genererar intäkter till olika biståndsprojekt.

¹⁵ Klarén, Fredrika, Environmental Manager KappAhl, telefonsamtal 2015-05-20.

¹⁶ Winroth, Sara, Sustainability Lindex, telefonsamtal 2015-06-03.

¹⁷ Svennered, Alexandra Hemtex AB, telefonsamtal 2015-05-20.

Vanligen samarbetar butikskedjorna med olika insamlingspartners, till exempel Myrorna, Human Bridge eller I:Collect. Mängden som samlas in i butiksledet är ännu så länge liten (Elander m.fl. 2014).

5.5 Sortering av insamlad textil och textilavfall

Hur insamlad textil och textilavfall hanteras och transporteras varierar, men generellt sker sortering idag helt eller delvis manuellt och sorteringen är därför arbetsintensiv. Att sortera på trend och kvalitet samt bedöma vad som är lämpligt för återanvändning kan bara göras manuellt, av utbildad personal, med kunskap om vad respektive marknad efterfrågar (Palm 2015). I Tyskland och Holland finns anläggningar som sorterar textilier i upp till 350 olika fraktioner baserat på färg, material, fibertyp, design etc. (Elander m.fl.2014).

Merparten (80 %) av det som samlas in i Sverige exporteras (Watson m.fl. 2016), till största delen utan att ha sorterats i Sverige. Exporten sker främst till sorteringsanläggningar i Öst- och Centraleuropa. Många mindre second hand-aktörer sorterar dock allt eller delar av det insamlade materialet i egna anläggningar. Textil som bedöms kunna säljas för återanvändning i Sverige sorteras då ut och resten exporteras.

Vid sortering för att möjliggöra materialåtervinning till ny textil ställs höga krav på noggrann sortering på fibernivå, något som visat sig svårt att åstadkomma vid manuell sortering (Östlund m.fl. 2015). För att kunna öka materialåtervinningen av textilt fibrer krävs automatisk sortering utifrån materialets molekylära byggstenar. Automatisk sortering anses mer lämpad för industriell skala och genererar mindre avfallsmängder i jämförelse med manuell sortering (Palm m.fl. 2015). I dagsläget är tekniken för automatisk sortering på fibernivå utvecklad, men det pågår en rad olika forsknings- och utvecklingsprojekt. Det är dock knappast troligt att sorterings- eller återvinningsmarknaden i Sverige kan utvecklas storskaligt till 2020 utan nya styrmedel (Östlund m.fl. 2015).

Det finns tekniker som skulle kunna användas för att automatisera och effektivisera sortering av textil, såsom RFID- och/eller 2D-streckkodsmärkning (exempelvis QR-kod). I dagsläget finns det dock inga märkningar utvecklade för kläder och hemtextil till en rimlig kostnad (Östlund m.fl. 2015).

¹⁸ Tembe, Carola, environmental sustainability coordinator, e-post 2015-05-28

5.6 Återanvändning

Ca 0,9 kg textil per person och år återanvänds i Sverige (Elander m.fl. 2014). Siffran inkluderar inte kläder som skänks mellan privatpersoner eller när syskon ärver kläder av varandra, och inte heller försäljning på loppisar. Mängden andrahandstextilier som förmedlas via näthandelsaktörer som Blocket, Tradera m.fl. ökade mellan 2011 och 2013 från 1500 till 2000 ton (Elander m.fl. 2014).

5.7 Materialåtervinning av textilier

Materialåtervinning av textilavfall kan ske mekaniskt eller kemiskt. Mekanisk återvinning innebär att fibrerna frigörs genom rivning och/eller kardning, vilket medför slitage på fibrerna och att kvaliteten på fibrerna försämras. Den materialåtervinning som sker idag sker huvudsakligen genom mekanisk återvinning och materialet blir till trasor, stoppning och så kallade non-woven-material (så kallad down-cycling). Endast några procent av fibrerna blir till nya textilier genom så kallad fiber-till-fiber-återvinning, enligt I:Collect (Doertbach 2016).

Kemisk återvinning innebär att textilmaterialet löses upp med hjälp av kemikalier på molekylär nivå för att sedan återskapas till ny fiber. Ett visst slitage på fibrernas struktur förekommer även vid kemisk återvinning av bomull och cellulosabaserade konstfibrer (exempelvis viskos), vilket begränsar antalet gånger som materialen kan återvinnas. För syntetiska fibrer (exempelvis polyester och polyamid) återskapas fibern med samma kvalitet och det finns då ingen begränsning för antalet gånger som materialet kan cirkuleras.

En utmaning vid fiber-till-fiberåtervinning är blandmaterialen, som utgör en stor andel av det totala textilmaterialen. Vid mekanisk återvinning kan blandmaterial hanteras antingen som en homogen massa eller separeras i en kostsam process. För att på kemisk väg separera blandmaterial av exempelvis polyester och bomull krävs att fibrerna separeras på molekylär nivå. Idag pågår forskning inom området på lab-skala. Även om det rent tekniskt kommer att vara möjligt att inom en snar framtid separera fibrer på kemisk väg så kommer processerna fortsatt att innebära kostsamma steg, vilket leder till att materialåtervunna fibrer har svårt att konkurrera, så länge framställning av jungfrulig fiber är billigare.

I Sverige finns numera ingen textilåtervinningsindustri, men i Europa finns flera anläggningar som återvinner textil, främst mekaniskt. I Asien finns redan idag storskalig kemisk återvinning av främst polyester, men även andra fibrer. Råvaran är främst produktionsspill.

Om textilier ska återvinnas storskaligt till ny textil bör det ske genom kemiska processer, eftersom den mekaniska återvinningen medför att fibrernas kvalitet försämras avsevärt. Livscykelanalyser visar dock att mekanisk materialåtervinning ger en något högre miljövinst på kort sikt, eftersom processen inte är lika resurskrävande (Schmidt m.fl. 2016).

För mer utförlig information om textilåtervinning, se Naturvårdsverkets rapport 6685 (Östlund m.fl. 2015). I den finns även en bedömning om förväntad utveckling till 2020 och 2030.

5.8 Export av textil och textilavfall

Av insamlad textil som exporteras från Sverige för sortering går cirka 60 % till återanvändning, 37 % till materialåtervinningsindustrin och resterande 3 % till förbränning eller deponi (Doertbach 2016). En ny nordisk studie visar att export av textil och textilavfall för återanvändning och materialåtervinning är positiv från miljösynpunkt. Att avfallshanteringen många gånger är sämre i Asien, Mellanöstern och Afrika jämfört med i de nordiska länderna har liten betydelse eftersom de stora miljövinsterna uppnås genom utebliven nyproduktion (Watson m.fl. 2016).

Att textilier skickas som nödhjälp till behövande är mindre vanligt idag än det var för några årtionden sedan. Insamlade textilier säljs istället vidare till internationella aktörer. Kvaliteten på textilierna avgör slutdestinationen. Den högsta kvaliteten stannar i de nordiska länderna eller i Europa, framförallt i Östeuropa inklusive Ryssland. Lägre kvaliteter exporteras till Afrika, Mellanöstern och Centralasien. Men marknaden för begagnad textil är dynamisk och slutdestinationen för textilier ändras ständigt till följd av ökad eller minskad efterfrågan på begagnade textilier när den ekonomiska situationen i mottagarländerna förändras.

Många insamlare i Norden kräver uppförandekoder av sina återförsäljare. Dock fokuserar uppförandekoderna oftast på arbetsvillkor för anställda. Få ställer krav på vad som händer med textilierna i slutdestinationslandet. Flera länder, bland annat i Afrika, har infört restriktioner för import av begagnade textilier. Restriktionerna inkluderar både importförbud, begränsningar och skatter och motiveras av politiska önskemål att skydda den inhemska textilindustrin. Det finns också exempel på att restriktioner på vissa håll undergrävs av olaglig import från grannländer.

Under 2000-talet har flera länder, exempelvis afrikanska länder söder om Sahara, haft en vikande inhemska textilproduktion samtidigt som importen av både nya textilier och begagnade textilier ökat.

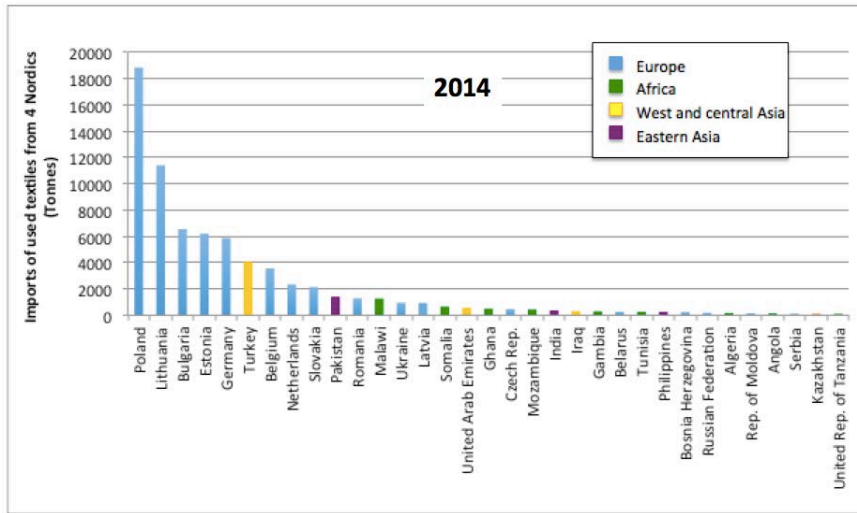
Nya internationella handelsavtal under GATT och WTO tvingade många länder att ta bort lokala importrestriktioner för nya textilier i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Det har gjort att många länder har haft svårt att konkurrera prismässigt med billiga nya textilier från Asien vilket påverkat den inhemska produktionen för både export och lokal marknad negativt. Det är också möjligt att den ökade importen av begagnad textil från västvärlden har haft negativ påverkan på lokal textilproduktion i flera afrikanska länder. Däremot verkar det inte som att importrestriktioner för begagnad textil har haft önskad effekt, det vill säga att skydda den inhemska textilproduktionen (Watson m.fl. 2016).

I andra länder som till exempel Pakistan har däremot textilproduktionen ökat samtidigt som importen av begagnad textil ökat. Det finns källor som indikerar att så mycket som 50 % av den inhemska handeln med textil utgörs av begagnade produkter samtidigt som 70 % av nyproducerad textil exporteras. Den stora importen av second hand-produkter kan möjligen påverka små och medelstora textilverksamheter med produktion inriktad på den inhemska marknaden negativt. Samtidigt är second hand-sektorn också en viktig inkomstkälla och ger arbete åt tusentals människor i den informella sektorn i många utvecklingsländer och har en viktig roll för att minska fattigdomen (Watson m.fl. 2016).

Osorterade textilier exporteras till Öst- eller Centraleuropa för sortering. Detta innebär att större delen av det avfall som uppstår under sorteringsprocesserna uppkommer inom EU och kan förväntas behandlas enligt EU:s avfallshierarki.

Watson m.fl. (2016) har kartlagt flöden av begagnade textilier från Norden. Kartläggningen visar att:

- Textilier från Norden exporteras till inte mindre än 115 olika länder, men 82 % av textilierna går direkt till tio, varav alla utom ett (Turkiet) ligger inom EU (se figur 3.)
- Cirka en fjärdedel av de textilier som exporteras av 13 undersökta insamlare i Norden, är försorterade i de nordiska länderna. Osorterade fraktioner exporteras främst till länder inom Europa för sortering.
- Textil som sorteras inom Europa och sedan exporteras till andra länder för återanvändning innehåller inte textilavfall.
- Exporten av begagnade textilier och kläder från Sverige ökade från cirka 16 000 ton 2011 till ca 21 000 ton 2014.
- På senare år har ökade mängder insamlad begagnad textil från USA och Europa bidragit till att priserna på begagnad textil sjunkit. Detta har i sin tur bidragit till att andelen textil och textilavfall som återanvänds och materialåtervinns ökat. Anledningen är att när de ekonomiska marginalerna är små tvingas köparna (av framförallt osorterad textil) att hitta en marknad för alla textilfraktioner för att kunna få ekonomi i verksamheten. I princip kan man säga att ekonomiska aspekter driver på utvecklingen mot ökad uppfyllnad av avfallshierarkin.



Figur 3. Länder som tar emot mer än 100 ton av begagnade textilier från de nordiska länderna 2014. Figuren visar första exportland. I många fall sker vidare export efter sortering.

6 Problemanalys

I detta kapitel beskrivs och analyseras de miljöproblem och marknadsmisslyckanden¹⁹ som uppstår längs den textila värdekedjan.

6.1 Miljöproblem

Textil- och modeindustrin är en av världens mest resursintensiva och förorenande branscher (EEA 2014). Miljöpåverkan är stor i alla delar av värdekedjan: vid produktionen av fibrer, vid tillverkning och behandling av material och produkt, vid transport och försäljning, liksom i användningsledet vid tvätt och skötsel. Miljöpåverkan är i hög utsträckning kopplad till val av fiber, samt till vilka metoder som används vid produktion, användning och avfallshantering. Störst miljöpåverkan har produktionsledet, där stora mängder råvaror, energi, vatten och kemikalier används, vilket orsakar utsläpp till luft och vatten som påverkar både klimatet globalt och miljö och hälsa i produktionsländerna. I vissa fall kan farliga kemikalier finnas kvar i slutprodukten som når konsumenter i Sverige, t.ex. i form av färgämnen (Kemikalieinspektionen 2015).

6.1.1 Resursintensiv produktion

Vid råvaruframställningen av textilfibrer krävs stora mängder vatten. Exempelvis kräver bomullsodlingen, som står för 33 % av världens (2010) och över 50 % av Sveriges totala fiberkonsumtion, stora mängder vatten och landarealer (Schmidt m.fl. 2016). Bomull är en av de mest vattenkrävande grödorna i världen och detta är ett stort problem då bomull ofta odlas i områden där sötvatten är en bristvara (EEA 2014) (Ander 2011). Dessutom kräver konventionellt odlad bomull stora mängder bekämpningsmedel och gödningsmedel. Cirka 11 % av världens bekämpningsmedel används vid odling av konventionell bomull, vilket ska sättas i relation till att endast 2,4 % av odlade områden används för bomullsodling (Kooistra m.fl. 2006).

När det gäller syntetiska fibrer, som utgör över 60 % av den globala fiberkonsumtionen (2010), tillverkas dessa ofta av icke förnyelsebara råvaror och med tillsatser av problematiska ämnen (EEA 2014). Polyester, som är den vanligaste textilfibern näst efter bomull, tillverkas av råolja och kräver stora mängder energi vid produktionen – nästan tre gånger så stor mängd primärenergi krävs i jämförelse med framställning av bomullstyng (Westerdahl 2013).

Textilproduktionen har sedan 1970-talet flyttat från Sverige och Europa till länder med låga arbetskostnader, begränsad miljölagstiftning och bristfällig tillsyn.

¹⁹ För en fördjupning kring nationalekonomisk teori och marknadsmisslyckanden hänvisas till (Naturvårdsverket 2015b), Styr med sikte på miljömålen.

Närmare 80 % av de produkter som återfinns i Sverige är tillverkade utanför EU:s gränser.

Den intensiva produktionen har bidragit till stora problem i flera textilproducerande regioner. Bristfällig tillgång till och användning av vattenreningsanläggningar i kombination med bristfällig hantering av process- och funktionskemikalier leder till att stora mängder förorenat vatten släpps ut. Utsläppen bidrar till övergödning och toxiska effekter i vatten och mark (Östlund m.fl. 2015) (EEA 2014). Det finns exempel på områden i Kina och Indien där grundvattnet är kontaminerat ner till 100 meter av färg och beredningskemikalier och där färskvatten blivit en bristvara på grund av textilindustrin (Nygaard 2015) (Brooks 2015).

Att producera ett kg ny textil:

- leder till utsläpp av 10-40 kg koldioxidekvivalenter
- kräver 7 000 - 29 000 liter vatten
- förbrukar 1,5- 6,9 kg kemikalier (Olsson m.fl. 2009)
- genererar stora mängder produktionspill, motsvarande ca 30 % av den ursprungliga råvaran.

De stora variationerna beror på att det skiljer mellan olika fibrer, produktions- och behandlingsmetoder samt reningstekniker.

6.1.2 Kemikalieanvändning

Kemikalieinspektionen har identifierat över 3500 kemiska ämnen som kan användas i textilproduktion, varav 368 är ämnen med särskilt farliga egenskaper (Kemikalieinspektionen 2014).

Kemikalier tillsätts vid textilproduktion dels i form av processkemikalier som ger stöd till olika processer vid produktionen, dels som funktionskemikalier för att ge produkterna olika egenskaper. Processkemikalierna finns vanligtvis inte kvar i slutprodukten, men rester av processkemikalierna kan i vissa fall finnas kvar i små mängder, liksom ämnen som kan ha bildats vid nedbrytning av processkemikalier. Funktionskemikalier ska däremot finnas kvar i produkten under hela dess livstid (Östlund m.fl. 2015). Det innebär att textilier kan innehålla kemikalier som har hälso- eller miljöfarliga egenskaper och kemiska ämnen kan släppa från textilier vid användning och tvätt så att människor och miljö exponeras (Regeringen 2016) (Kemikalieinspektionen 2015). Det kan t.ex. vara ämnen som är cancerframkallande, stör fortplantningen, framkallar allergi eller är skadliga för vattenmiljön.

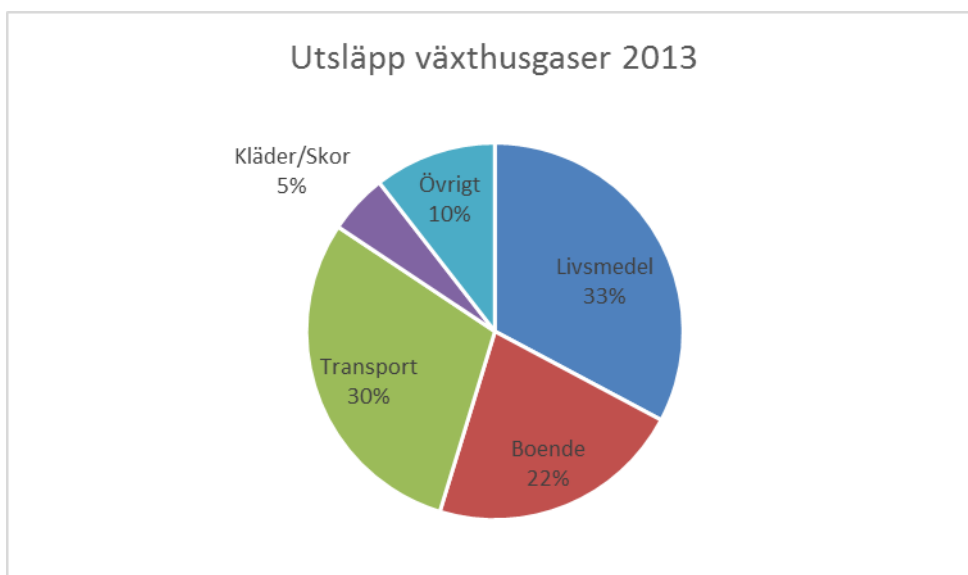
Kemikalieinspektionen har konstaterat att av de 368 ämnen som kan förekomma i textilier är 299 hälsofarliga och 135 miljöfarliga. Få av dessa ämnen är begränsade eller förbjudna i EU:s kemikalielagstiftning Reach (Regeringen 2016) (Kemikalieinspektionen 2014).

Idag har många textilföretag egna begränsnings-/restriktionslistor som de lämnar till sina leverantörer för att begränsa innehållet av kemikalier vid produktionen. Att begränsningslistorna skiljer sig åt mellan olika företag vad gäller ämnen, verifieringar och gränsvärden orsakar praktiska och administrativa problem, samtidigt som det gör det svårare att kommunicera med leverantörskedjan och att säkerställa att kraven verkligen efterlevs (Kemikalieinspektionen 2015).

Produktions- och leverantörskedjorna för textilvaror är ofta långa och komplexa, och information om innehåll och kemiska ämnen kan försvinna i de många stegen i leverantörskedjan från tillverkning till användare.

6.1.3 Konsumtion

Miljöpåverkan från den svenska konsumtionen av kläder och skor står för 5 % av svenskarnas totala utsläpp av växthusgaser sett i ett konsumtionsperspektiv (figur 4). Konsumtion av kläder och skor kommer därmed på fjärde plats efter bostaden, transporterna och maten. (Hemtextilier inkluderas i utsläppskategorin Boende.)



Figur 4. Utsläpp av växthusgaser från svensk konsumtion år 2013. Hemtextilier inkluderas i statistiken i utsläppskategorin Boende. Källa: Miljöräkenskaperna, Statistiska Centralbyrån.

Användningsfasen är näst efter produktionen den fas i textilhanteringen som påverkar miljön mest. Den största påverkan sker främst vid tvätt och torkning, som är energi- och vattenkrävande samt leder till utsläpp av textilfibrer och ämnen som textilierna är behandlade med.

(Magnusson m.fl. 2016) anger att 180-2000 ton mikroplast²⁰ i form av textila fibrer årligen släpps ut från svenska hushåll via tvättvattnet. Mängden varierar beroende på tvättmaskin, centrifugering och hur många gånger plaggen tvättats. Merparten av de större partiklarna (>300 µm) filtreras bort i avloppsreningsverken och utsläppen till hav, sjöar och vattendrag beräknas därmed uppgå till 4-30 ton per år. När det gäller mindre partiklar (<20 µm) finns dock stor osäkerhet kring i vilken utsträckning de filtreras eller sedimenterar i reningsverken och i vilken utsträckning de hamnar i recipient (Magnusson m.fl. 2016).

Idag finns det flera ämnen som är förbjudna inom EU, men som ändå kan detekteras i svenska vatten och där förekomsten kan härledas till utsläpp från tvättvatten. Ett exempel är nonylfenoletoxilat, en processkemikalie som kan användas vid tillverkning av textilier. Ämnet är starkt begränsat vid textilproduktion inom EU, men förekommer i importerade textilier. När textilierna tvättas följer nonylfenoletoxilat med tvättvattnet till reningsverken och ut i miljön. Där bryts det ner till det hormonstörande ämnet nonylfenol, som är mycket giftigt för fisk och andra vattenlevande organismer (Kemikalieinspektionen 2014). EU:s Reach-kommitté har nu beslutat, på förslag från Sverige, att införa omfattande begränsningsregler gällande nonylfenoletoxilat i textilier som förs in och saluförs inom EU (Kemikalieinspektionen 2014).

6.1.4 Avfallshantering

Konsumenter gör sig av med textilier för att de är utslitna, urvuxna, trasiga, omoderna eller för att de helt enkelt har tröttnat på dem och/eller att garderoben är full. Hur konsumenter gör sig av med textilier beror på faktorer som vanor, kunskap, ekonomi och insamlingsmöjligheter (Palm m.fl. 2015).

Begagnade textilier hanteras inte enligt avfallshierarkin. Största delen av textilierna hamnar i restavfallet och skickas till förbränning. Det innebär att de inte kan tas tillvara genom att återanvändas eller materialåtervinnas. En undersökning visar att omkring hälften av de kläder och hemtextiler som återfinns i hushållens restavfall är i sådant skick att de skulle kunna användas igen, det vill säga hela och oslitna (Hultén m.fl. 2016).

6.1.5 Miljövinster med lång livslängd och återanvändning

Genom lång aktiv livslängd för textilier hos en eller flera användare kan textiliernas totala miljöpåverkan minska. Mistra Future Fashion konstaterar att om textilier används tre gånger så lång tid som idag minskar den totala miljöpåverkan

²⁰ Mikroplast är små plastpartiklar som är mindre än 5 millimeter. Ju mindre plastpartiklarna är, desto större risk att de tas upp i de marina djurens vävnader. Vidare finns indikationer på att mikroplaster kan binda till sig organiska miljögifter utöver de kemikalier som plasten redan innehåller.

av produktionen med upp till 70 % (Roos m.fl. 2016). Detta förutsätter dock att textilen ersätter ett nyproducerat plagg av jungfrulig råvara.

Återanvändning ger stor miljönytta oavsett om den sker i Sverige eller någon annanstans i världen. Återanvändning är ett från miljösynpunkt bättre alternativ än både materialåtervinning och förbränning med energiåtervinning (Schmidt m.fl. 2016). Till och med om man antar att ett återanvänt plagg endast ersätter vart tionde nyköpt plagg, ger återanvändning stor miljönytta jämfört med att materialåtervinna eller förbränna (Schmidt m.fl. 2016). Att återanvändning är så mycket bättre än materialåtervinning från miljösynpunkt, beror främst på att återvinningen endast ersätter råvaruproduktionen och att den, liksom alla produktionsprocesser, kräver energi och resurser och orsakar utsläpp till vatten, mark och luft (Schmidt m.fl. 2016) (Östlund m.fl. 2015).

6.1.6 Miljövinster med materialåtervinning

För nästan alla fibrer och återvinningsmetoder som finns idag är materialåtervinning en från miljösynpunkt bättre lösning än förbränning. För material som bomull och ull är miljövinster med återvinning störst, enligt Schmidt m.fl. (2016). Ur klimatsynpunkt är dock vinsten förhållandevis liten, jämfört med om materialet enbart skulle energiåtervinnas (Östlund m.fl. 2015). När det gäller polyester, som tillverkas av fossil råvara, finns däremot starka klimatskäl för att materialåtervinna och undvika förbränning (Schmidt m.fl. 2016). Miljövinster med materialåtervinning blir även olika stora beroende på vilket material som det återvunna materialet ersätter. Miljövinster med materialåtervinning är avhängig att återvunna fibrer ersätter jungfruliga fibrer.

Miljövinster med materialåtervinning ökar i takt med att följande parametrar optimeras (Östlund m.fl. 2015):

- återvinningsprocesser optimeras
- farliga kemikalier som finns i textilier kan hanteras
- att återvunna material ersätter jungfruliga material
- energibehovet tillgodoses med energiråvara som inte ger stort bidrag till global uppvärmning (dvs. ej fossil energikälla)
- effektiv materialsortering skapas
- teknik för att separera blandmaterial utvecklas och effektiviseras.

6.1.7 Farliga ämnen och materialåtervinning

Återvinning av textilier till nya textilier hämmas av risken för att textilavfall kan innehålla farliga ämnen. I Östlund m.fl. (2015) konstateras att det finns en indikation på att vissa produktgrupper (exempelvis sport-, arbets-, regn- eller fritidskläder samt textil med plastigt tryck) har en förhöjd risk att innehålla problematiska ämnen. Plockanalyser av restavfallet visar att cirka 10 % av textilavfallet i restavfallet utgörs av textil från någon av de ovanstående produktgrupper (Hultén m.fl. 2016).

Kunskapen och kommunikationen kring farliga ämnen i textil är mycket begränsad och behöver öka. Information om farliga ämnen behöver dokumenteras i leverantörskedjan och överförs till konsument och materialåtervinnare (Östlund m.fl. 2015). Eftersom denna informationsöverföring inte sker idag, har Naturvårdsverket uppdragit åt SMED (Svenska MiljöEmissionsData) att utreda om det finns vissa produktgrupper som inte bör materialåtervinnas, på grund att de har en förhöjd risk för att innehålla farliga ämnen. Studien visar att det i dagsläget inte finns tillräckligt med information för att ta välgrundade beslut om vilka produkter som bör sorteras ut. I rapporten beskrivs fem olika scenarier för utsortering baserat på vilken risknivå som kan accepteras (Lexén m.fl. 2016).

6.2 Marknadsmislyckanden

I detta avsnitt beskrivs vad marknadsekonomi inte kan hantera för att komma till rätta med miljöproblemen, det vill säga vilka marknadsmislyckanden²¹ som uppstår, och var i textilkedjan de uppstår. Förekomst av marknadsmislyckanden är tydliga motiv till ett statligt ingripande genom styrmedel. Teoretiskt vore det optimala att korrigera, genom styrmedel, för vart och ett av marknadsmislyckandena, där de uppstår. De marknadsmislyckanden som kan identifieras är följande:

6.2.1 Oreglerade miljöproblem – externa effekter

Externa effekter uppkommer när en persons konsumtion påverkar en annan individs nytta eller när ett företags produktion påverkar ett annat företags produktionsmöjligheter utan tillåtelse eller kompensation. I textilkedjan uppstår följande externa effekter:

- Vid råvaruframställning, primärproduktion, tillverkning
 - utsläpp till luft och vatten, d.v.s. externa effekter för tredje part.
 - stora mängder vatten och landarealer används vid produktionen, dvs. externa effekter kopplat till allmänningarnas tragedi (överkonsumtion på grund av att resurserna är för billiga).
- Vid konsumtion och användning (tvätt etc.)
 - Utsläpp av fibrer och farliga ämnen
- Post-konsumtion
 - Deponi: utsläpp till luft och vatten
 - Förbränning: utsläpp till luft

Dessa externa effekter ingår inte i priset på textil, vilket leder till felaktiga prissignaler och till att textilier säljs för billigt i handeln.

²¹ För en fördjupning kring nationalekonomisk teori och marknadsmislyckanden hänvisas till (Naturvårdsverket 2015b), Styr med sikte på miljömålen.

6.2.2 Ofullständiga beslutsunderlag - asymmetrisk information

Det finns också marknadsmisslyckanden i form av asymmetrisk information, vilket innebär att det råder brist på information om förhållanden i tidigare led (okunskap), t.ex. om de externa effekter som uppstår i produktion och konsumtion av textil. I vissa fall kan det även handla om medveten vilseledning. Brist på information till konsumenterna om hur produkterna har framställts och vad de innehåller leder till att konsumenterna inte kan göra medvetna val utifrån full information om pris, samt miljö- och hälsopåverkan. Enbart bättre information kan dock inte lösa hela problemet.

6.2.3 Problem till följd av marknadsmisslyckanden

DESIGN OCH UTBILDNING

Bristande kunskap och för lite fokus på hållbarhetsfrågor vid utbildning av designers, inköpare, produktionsansvariga och företagsledare är en bidragande orsak till att hållbarhetsperspektivet inte finns med i tillräcklig utsträckning. Det leder till att det är svårt att bryta traditionella affärsmodeller. I själva designfasen kan tre hinder för hållbar design identifieras; det ställs få eller inga miljökrav; kläderna designas för fast fashion, och det råder i vissa sammanhang ett stigma runt hållbart mode.

LEVERANTÖR/DETALJIST/ÅTERFÖRSÄLJARE

Stora delar av modeindustrins affärsmodeller bygger på snabba, korta trender, s.k. fast fashion, vilket också är starkt kopplat till prisnivåerna. Samtidigt är produktionskedjorna ofta komplexa, långa och fragmenterade. Detta gör att det är svårt för ett enskilt företag att ha kontroll över alla delar i produktionen, vilket leder till att både konsumenten och detaljistledet frikopplas från de problem som uppstår i produktionsledet. Hinder som motverkar mer hållbara affärsmodeller som lyfts i (Pedersen och Andersen 2013) inkluderar: bristande åtagande på managementnivå, organisatorisk tröghet, avsaknad av business case, begränsade tekniska, ekonomiska och personella resurser, samt kortsiktigheten i den nuvarande företags- och konsumtionskulturen.

MARKNADSFÖRING OCH MEDIER

Informationsflödet om nya trender är idag snabbt och intensivt. Konsumenten får information via flera olika kanaler, exempelvis reklam och medier, och möts ständigt av nya bilder på ”konsumtionslycka”. Här är avsaknaden av full information tydlig; konsumenten får endast en liten del av informationen.

DEN PRIVATA KONSUMENTEN

I konsumentled föreligger flera problem som alla på ett eller annat sätt beror på ett för lågt pris, brist på tid eller svårigheter att bedöma vad som är bra respektive dåliga produkter. Eftersom de faktiska miljökostnaderna inte är internaliserade (inkluderade i priserna) är tillgången på billiga textilier hög. Följden blir hög konsumtion och låga incitament att återanvända och återvinna.

Det finns sociala, ekonomiska och kulturella drivkrafter som gör att konsumenter köper textil. Textilierna är ett sätt att visa vem man är eller vill vara, så kallad symbolkonsumtion. Konsumenterna har också generellt sett mer pengar att röra sig med än tidigare. (Arnold och Reynolds 2003) beskriver sex olika motiv till varför man handlar kläder: för att träffa vänner, belöna sig själv, hänga med i vad som är inne, det är ett nöje att handla till nära och kära, chans att besöka nya spännande miljöer, samt jakten på ett fyndköp.

Priset är ofta en avgörande faktor för konsumenten, i kombination med modegrad. Om priset inte avspeglar miljökostnaderna, baserar konsumenten sitt inköp på felaktig information och köper mer än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. En studie inom Mistra Future Fashion konstaterar att konsumenten är omedveten om den ”gömda prislappen på mode” och att även företagen är okunniga om vad som egentligen sker i produktionsledet (Pedersen och Andersen 2013).

Arbetskostnaden i Sverige är hög, speciellt jämfört med låglöneländerna där textilier idag tillverkas. Det bidrar till att konsumenterna många gånger inte lagar trasiga textilier. Brist på tid och information, samt lågt priser på nya produkter, kan också bidra till att den inhemska efterfrågan på begagnade textilier är låg, samt till att många slänger hela textilier i restavfallet istället för att lämna dem till återanvändning.

DEN OFFENTLIGA KONSUMENTEN

Priset är av avgörande betydelse även för den offentliga konsumenten. Krav i upphandlingar styr i hög utsträckning och ofta vinner lägst pris, förutsatt att leverantören uppfyller grundkrav. Om miljöskadan vore internaliserad i priset hade troligen miljömässigt hållbara varor varit mer konkurrenskraftiga.

Det finns även juridiska hinder som gör det svårt för offentliga aktörer att bidra till ökad återanvändning och återvinning. Det kan också handla om bristande kunskaper och svårigheter att få fram information om begagnade varor.

INSAMLING AV TEXTILAVFALL

Både textil (helt och rent) och textilavfall (trasigt och smutsigt) hamnar i stor utsträckning i restavfallet. Problemet är att en värdefull resurs skickas till förbränning. För att tillgängliggöras för återanvändning och materialåtervinning behöver textilavfallet hanteras som en separat fraktion, enligt avfallshierarkin. Idag saknas tillräckliga incitament för att samla in textilavfall separat.

Ett problem är att det finns en stor kapacitet i förbränningsanläggningarna i Sverige, vilket kan bidra till att det saknas incitament att styra om avfallet.

INSAMLING AV TEXTIL FÖR ÅTERANVÄNDNING

Insamling för återanvändning utförs främst av second hand-aktörer, ofta genom containerinsamling på kommunal mark i anslutning till en återvinningsstation eller återvinningscentral, men även på privat mark och över disk i butik. Insamlingen

fungerar överlag bra. Vissa second hand-aktörer och butiker samlar även in textilier som klassas som avfall, utan att följa avfallsregelverket. Det förekommer också att insamling sker utan att det är tydligt vem som står bakom verksamheten, samt stölder från och nedskräpning kring insamlingsbehållare.

ÅTERANVÄNDNINGSMARKNADEN

Idag samlas mer textil in än vad den svenska återanvändningsmarknaden efterfrågar. Merparten exporteras för återanvändning i andra länder. Miljövinsten med att återanvända textil är stor oavsett om återanvändningen sker i Sverige eller i någon annan del av världen (Schmidt m.fl. 2016). Hinder för ökad återanvändning i Sverige är bl.a. följande:

- Många konsumenter ser inte att begagnade textilier kan ha ett värde för andra.
- Trendiga plagg är daterade och blir snabbt omoderna.
- Det finns fortfarande en motvilja mot att använda begagnade kläder.
- Att handla second hand kan ta mer tid än att köpa nytt och många upplever att tid är en bristvara.
- Second hand-marknaderna är relativt outvecklade och det är därmed svårt att matcha utbud och efterfrågan.

MATERIALÅTERVINNINGSMARKNADEN

Det låga priset på jungfrulig textil försämrar möjligheterna att samla in och materialåtervinna textilavfall och bidrar även till att materialåtervinningsteknikerna är utvecklade. Materialåtervinning förutsätter sortering, som är en relativt arbetsintensiv aktivitet, vilket innebär en ekonomisk utmaning i ett land med höga lönekostnader. Från miljösynpunkt är det viktiga att materialåtervinning kommer till stånd, oavsett om det sker i Sverige eller någon annanstans i världen. En forskningsrapport från Mistra Future Fashion (Elander och Ljungkvist 2016) identifierar 43 hinder för ökad materialåtervinning. Bland dem listas blandade fibrer i produktionen, att icke-textilt material förekommer, bristande lönsamhet i sortering och återvinning, bristande tillgänglighet på återvinningstekniker samt brist på information om innehåll i textilier.

EXPORT

Återanvändning är bra även om den sker utomlands. Det finns dock risk för att den slutliga avfallshanteringen i vissa fall är sämre än den förbränning med energiutvinning som sker i Sverige. Nordiska ministerrådets rapport "Fate and impact of used textiles exported from Nordic countries" (Watson m.fl. 2016) är ett första steg på vägen för att kartlägga problematiken.

6.3 Rådighet och behov av reglering

Som framgår ovan finns marknadsmisslyckanden i flera led i textilkedjan. Det pågår ett flertal initiativ som på lång sikt bedöms bidra till att branschens miljö- och hälsopåverkan kommer att minska (se bilaga 4). Marknaden är alltså delvis på rätt väg, men det går långsamt och Naturvårdsverkets bedömning är därmed att det finns skäl för att korrigera marknaden med styrmedel.

De grundläggande problemen är de miljöproblem som uppstår i produktionsled. Här har dock Sverige inte rådighet att styra via nationella styrmedel, men Sverige kan påverka inom EU och på internationell nivå. Informationsmisslyckandet är också relevant att ta tag i, och här har Sverige större rådighet att genomföra insatser. I avfallsled ser Naturvårdsverket att tillämpningen av lagstiftningen brister och att en värdefull resurs förbränns istället för att hanteras enligt avfallshierarkin. För att korrigera detta behövs tydligare styrning mot en separat hantering av textilavfallet, samt vägledning och tillsyn.

Sammanfattningsvis pekar analysen på att de stora miljöproblemen i textilkedjan uppstår vid produktion och konsumtion och inte i avfallsled. Styrmedel och åtgärder i avfallsledet, exempelvis insamling, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning, kan främst motiveras utifrån att de kan leda till att behovet av jungfruliga råvaror med stor miljöpåverkan minskar. Det är dock inte självklart att produktion och konsumtion av jungfrulig textil verkligen minskar till följd av ökad insamling, förberedelse för återanvändning och återvinning. En viktig förutsättning är att det finns en efterfrågan på det insamlade materialet, både för återanvändning och för materialåtervinning, i Sverige eller globalt, och att de återanvända eller återvunna textilierna ersätter nya textilier.

På uppdrag av Naturvårdsverket har Enveco (2016) genomfört en samhällsekonomisk analys, som visar att det ger miljö- och samhällsekonomiska vinster att sortera ut textilavfall så att det kan gå till återanvändning och materialåtervinning. Eftersom marknaden inte åstadkommit detta, ser Naturvårdsverket skäl för att reglera området. Åtgärder i avfallsled behöver dock kombineras med åtgärder i produktions- och konsumtionsled, där orsakerna till problemen finns. Analysen av problem och rådighet har resulterat i att Naturvårdsverket lägger fram de förslag som beskrivs i kap. 8 och 9. Flera samtidiga åtgärder kan stärka varandra. Exempelvis behöver ändringar i avfallslagstiftningen kombineras med mer information till konsumenterna och med en produktion där återvunnet material används.

7 Mål

Syftet med kapitlet är att, i enlighet med det tilläggsuppdrag som Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2106, ”analysera förutsättningarna för eventuella mål för textilier utifrån de förslag som Naturvårdsverket avser att lägga samt vid behov föreslå relevanta mål”. Mot bakgrund av det som framkommit i arbetet med uppdraget om Hantering av textilier och tilläggsuppdraget, samt att det gått tre år sedan Naturvårdsverket lämnade sitt tidigare förslag till etappmål, bedömer Naturvårdsverket att de förslag till etappmål som lämnades 2013 inte längre är aktuella.

Förutsättningar för mål för textilier har analyserats bland annat mot bakgrund av mål som redan finns. Även nedanstående kriterier för utformning av etappmål, som erhållits vid dialog med Miljö- och energidepartementet, har beaktats.

Etappmål som beslutas av regeringen ska vara:

- tidssatta – det ska finnas målår,
- konkreta och tydligt formulerade,
- mät- och uppföljningsbara,
- mål och inte åtgärder,
- ansvarsfördelade avseende genomförande och uppföljning,
- realistiska och
- uttrycka en viljeriktning.

7.1 Befintliga mål för produktion och konsumtion

Det finns flera befintliga mål som syftar till att styra mot en mer hållbar produktion och konsumtion.

7.1.1 Globala hållbarhetsmål

Vid FN:s toppmöte den 25 september 2015 antog världens stats- och regeringschefer 17 globala mål för hållbar utveckling till år 2030. De mål som främst är relevanta för textil och textilavfall är:

- Mål 6: Rent vatten och sanitet
- Mål 9: Hållbar industri, innovationer och infrastruktur
- Mål 12: Hållbar konsumtion och produktion
 - Mål 12.1 Genomföra tioåriga ramverket för hållbara konsumtions- och produktionsmönster
 - Mål 12.2 Senast år 2030 uppnå en hållbar förvaltning och ett resurseffektivt nyttjande av naturresurser
 - Mål 12.5 Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall
 - Mål 12.8 Senast 2030 säkerställa att människor överallt har den information och medvetenhet som behövs för en hållbar utveckling och livsstilar i harmoni med naturen
- Mål 13: Bekämpa klimatförändringen

7.1.2 Nationella miljömål

De nationella miljömålen ska vara vägledande för alla aktörer i samhället. Naturvårdsverket bedömer att de mål som främst är relevanta för textil och textilavfall är följande:

- Generationsmålet med strecksatser: Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser
 - Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen
 - En god hushållning sker med naturresurserna
 - Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt
- Begränsad klimatpåverkan
- God bebyggd miljö med precisering
 - Hushållning med energi och naturresurser: Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används

- Giftfri miljö med preciseringar
 - Användningen av särskilt farliga ämnen: Användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört
 - Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper: Spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga
 - Information om farliga ämnen i material och produkter: Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig

Utöver ovanstående finns det flera etappmål till miljömålet Giftfri miljö som är relevanta.

Ovanstående mål gäller alla, oavsett bransch. Varje bransch behöver omvandla dessa mål till branschspecifika mål. Det kan också behövas fler etappmål som förtydligar vilken samhällsomställning som krävs. Några av de stora svenska textil- och modeföretagen har redan mål för hållbar produktion kopplade till utsläpp av växthusgaser, vattenanvändning och kemikalieanvändning. Några har även mål om att öka mängden hållbara material och andelen material från hållbara och/eller certifierade källor. Någon har också mål för andelen kläder som ska vara gjorda av återvunnet material.

7.2 Förutsättningar för nya övergripande mål

Som framgår ovan finns redan övergripande mål som anger en riktning för textilbranschens miljöarbete. Generationsmålet med strecksatser innebär för textilbranschen att:

- kretsloppen av textilier är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen
- en god hushållning sker med naturresurserna (t.ex. mark, vatten, råvaror och energi)
- konsumtionsmönstren av textilier orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Att införa nya övergripande nationella mål för varje bransch eller produktgrupp skulle skapa en komplex och svåröverskådlig målstruktur och ett omfattande uppföljningsarbete. Naturvårdsverket anser därför att det är mer effektivt att istället satsa på att öka kännedomen om de övergripande mål som redan finns och förtydliga vad de betyder för olika aktörer. En insats som bidrar till detta är den nationella miljömålssamordnaren för näringslivet, som regeringen tillsatt (dir. 2014:105). Även den föreslagna dialoggruppen för textilbranschen kan bidra till detta, se avsnitt 8.1

7.3 Att mäta miljöpåverkan av produktion och konsumtion

För att kunna följa upp generationsmålets strecksats om att konsumtionsmönstren ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt behöver Sverige kunna mäta och följa upp miljöpåverkan av varor som produceras i andra länder för konsumtion i Sverige. Naturvårdsverket sammanställer regelbundet konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser. Konsumtionens övriga miljöpåverkan följs idag inte upp, till följd av svårigheter att mäta den.

För att öka kunskapen om svensk konsumtions miljöpåverkan i och utanför Sveriges gränser finansierar Naturvårdsverket sedan 2015 ett forskningssamarbete om konsumtionsbaserade indikatorer (Policy-Relevant Indicators for National Consumption and Environment, PRINCE). Forskningsprogrammet kommer att pågå till början av 2018. Naturvårdsverket arbetar också med ett regeringsuppdrag om indikatorer för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (M2016/01592/Mn).

7.4 Förutsättningar för mål för hållbar produktion av textilier

Produktionen av de textilier som konsumeras i Sverige sker huvudsakligen i andra länder. Sverige kan påverka genom olika internationella samarbeten, men har inte rådighet att införa styrmedel för att styra produktionen i andra länder (se 6.3). Därför anser Naturvårdsverket att det inte finns förutsättningar för staten att besluta om nationella mål för produktionsledet. En viljeriktning för textilproduktionen uttrycks redan genom generationsmålet och de globala hållbarhetsmålen.

Inom ramen för den föreslagna dialoggruppen (se 8.2) kan aktörerna formulera vad de befintliga globala och nationella målen betyder för branschen, samt diskutera förutsättningarna för branschgemensamma mål. Ett system liknande Storbritanniens WRAP/SCAP och European Clothing Action Plan²² kan skapas, men det måste bygga på frivillig medverkan från branschen för att komma till stånd.

Inom WRAP/SCAP har Storbritannien, tillsammans med branschen, satt upp följande kvantitativa mål för textilproduktionen till 2020:

- 15 % minskning av klimatavtrycket (carbon footprint)
- 15 % minskning av vattenfotavtrycket
- 15 % minskning av textilavfall som läggs på deponi och
- 3,5 % minskning av uppkommet avfall längs med hela livscykelkedjan.

²² <http://www.ecap.eu.com/>

För varje mål har forskning och konsultstudier genomförts. Måluppfyllelse mäts per ton plagg och med basår 2012. Målen är frivilliga och 82 bolag (ca 50 % av marknaden) är anslutna.

7.5 Förutsättningar för mål för hållbar konsumtion av textilier

7.5.1 Konsumtionsmål behövs

Konsumtionsperspektivet är fortfarande relativt nytt i miljömålssystemet och erfarenheten och förmågan att analysera detta perspektiv i miljömålsuppföljningen är begränsad. Inom miljömålssystemet finns konsumtionen uttryckligen med endast i en av generationsmålets strecksatser. Naturvårdsverket anser att miljömålssystemet bör kompletteras med mål som konkretiserar vilken samhällsomställning som behövs för att uppnå generationsmålets strecksats.

7.5.2 Tänkbar utformning av mål för hållbar konsumtion av textilier

I detta avsnitt redovisas hur mål för hållbar konsumtion av textilier skulle kunna utformas. Om regeringen finner det lämpligt att införa en ny typ av mål för hållbar konsumtion i miljömålssystemet, behöver målen analyseras närmare, och en samhällsekonomisk analys behöver göras av vilka målnivåer som är realistiska.

Tänkbara formuleringar skulle kunna ange att följande ska uppnås till ett visst målår:

- konsumtionen per capita av jungfruliga textilfibrer har minskat med u %,
- andel av nyförsäljningen av textilier som utgörs av miljömärkta produkter har ökat med v %,
- användningstid har ökat med x %,
- mätbar återanvändning har ökat med y %,
- kunskapen hos konsumenter om textiliers miljö- och hälsopåverkan vid inköp, skötsel och avyttring har ökat med z %

Exemplen på målformuleringar ovan uttrycker en viljeriktning mot en samhällsomställning. Några av formuleringarna behöver bearbetas; exempelvis kan begreppet ”användningstid” behöva definieras, inte minst eftersom vissa plagg används intensivt under en kort period, medan andra används sällan under längre tid. Ansvarsfördelningen kan också behöva tydliggöras.

Målformuleringarna ovan bedöms möjliga att mäta genom försäljningsstatistik eller enkäter. Huruvida formuleringarna är realistiska beror på vilken målnivå som sätts. Det är viktigt att det finns en känd utgångsnivå/baseline. I dagsläget är utgångsnivån känd endast för målet om återanvändning, där det finns mätningar för år 2011 och 2013.

Målformuleringen om ”mätbar återanvändning” är tänkt att endast innefatta formell och semiformell återanvändning, som kan mätas med en metod utvecklad av

SMED (2014). Det innebär att målet inte innefattar den informella återanvändning som sker exempelvis mellan syskon. Informell återanvändning skulle vara möjlig att mäta med enkäter, men det medför högre kostnader och större osäkerheter.

Målformuleringen om kunskap hos konsumenter bör eventuellt delas upp i flera mål.

Konsekvenserna av att införa ovanstående etappmål har inte utretts, eftersom det inte låter sig göras innan utgångsnivån är känd.

7.6 Mål för textilavfall

7.6.1 Befintliga mål

Mål om hållbar avfallshantering finns både bland de globala hållbarhetsmålen och inom miljömålssystemet. Bland de globala målen finns bl.a. delmål 12.5 (se 7.1). På nationell nivå finns generationsmålet och följande precisering till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö:

- Hållbar avfallshantering: Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Inom EU finns ett mål i avfallsdirektivet (som är under omförhandling) som anger följande:

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

7.6.2 Förslag till mål för textilavfall

Naturvårdsverket föreslår följande mål för textilavfall:

- Till år 2025 ska mängden textilavfall i restavfallet minska med 60 % gentemot basår 2015.
- År 2025 ska 90 % av separat insamlat textilavfall förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Avfallshierarkin ska tillämpas och materialåtervinning ska i första hand ske i form av återvinning till nya textilier.

En minskning i restavfallet med 60 % gentemot basår 2015 innebär att mängden textilavfall i restavfallet får uppgå till max 3 kg per person år 2025.

Målen kan införas på olika sätt beroende på vilka ändringar i regelverket som genomförs. Om inga regeländringar införs, eller om krav på separat hantering av

textilavfall införs i avfallsförordningen, kan målen införas i miljömålssystemet. Om en ny förordning om producentansvar införs, ingår målen i förordningen.

De två målen kompletterar varandra. Utan målet om minskade avfallsmängder skulle i princip det andra målet kunna uppfyllas omgående, utan att den nya insamlingen fungerar.

Motiv till ovanstående målformuleringar framgår nedan.

MÅL ATT MINSKA MÄNGDEN TEXTILAVFALL

Ett mål att minska mängden textilavfall i restavfallet är relevant från miljösynpunkt, då problemet idag är att textil och textilavfall hamnar i restavfallet, istället för att tillgängliggöras för återanvändning och materialåtervinning. Målet pekar ut en riktning för en önskad samhällsomställning, och att mäta i restavfallet ger en bra bild av om utvecklingen går åt rätt håll. En minskning av mängden textilavfall i restavfallet kan avspegla någon, eller en kombination av, följande beteendeförändringar:

- att konsumenterna lämnar sitt textilavfall till den nya insamlingen (dvs. insamlingen fungerar). Detta bedöms vara den mest sannolika orsaken till att mängden i restavfallet skulle minska, och målet ger därmed en bra bild av hur väl den nya insamlingen fungerar.
- att konsumtionen minskat (och att konsumenterna därmed slänger mindre),
- att upplagringen av textil ökat (inte så resurseffektivt men inte direkt miljöskadligt),
- att konsumenterna lämnar mer till second hand-aktörer istället för i restavfallet (resurseffektivt och bra från miljösynpunkt).
- att konsumenterna börjat lämna mer textilavfall på återvinningscentralen istället för i restavfallet (se vidare nedan).

Målet är mätbart och utgångsnivån är känd, genom plockanalyser som utförts 2015.

Ett alternativ skulle kunna vara att istället sätta ett mål för mängden textilavfall som samlas in i separat fraktion. Naturvårdsverket bedömer dock att ett sådant mål inte är lika bra från miljösynpunkt, eftersom mängden sannolikt ökar om konsumtionen ökar, och även kan öka på bekostnad av att second hand-aktörernas insamling minskar.

Måläret är satt till 2025, som bedöms ligga så pass långt fram i tiden att nya regler hinner införas och insamlingssystemet kan komma på plats. Förutsatt att nya regler införas senast 2020 bedömer Naturvårdsverket att det är rimligt att minska mängden textilavfall i restavfallet med 60 % till 2025. Samhällsekonomiska beräkningar visar att nyttor överstiger kostnader om mängden minskar med 55 % (eller mer) med ett producentansvar, och med 40 % (eller mer) i alternativet med ett utsorteringskrav i avfallsförordningen. Att det krävs en större minskning för att uppnå samhällsekonomisk lönsamhet i producentansvarsalternativet beror främst

på högre administrativa kostnader. Det finns stora osäkerheter i antaganden och samhällsekonomiska beräkningar (se vidare nedan).

MÅL OM FÖRBEREDELSE FÖR ÅTERANVÄNDNING OCH ÅTERVINNING

Avfallshierarkin gäller och ska tillämpas, vilket innebär att det separat insamlade textilavfallet i första hand ska förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas och i tredje hand förbrännas med energiåtervinning.

Omkring 10 viktsprocent av textilavfallet i restavfallet består av produktkategorier som har en förhöjd risk för att innehålla farliga ämnen, enligt plockanalyser (Lexén m.fl. 2016). Resterande 90 % bedöms kunna gå till förberedelse för återanvändning eller återvinning. Det finns befintliga avsättningsmarknader för både återanvänd textil och materialåtervinning, åtminstone i form av down-cycling²³, i Europa och globalt.

Andelen som lämpar sig för återanvändning kan förändras över tid, beroende på hur konsumenterna agerar. Därför specificerar målet inte hur stor andel som ska gå till förberedelse för återanvändning respektive till materialåtervinning.

Skrivningen ”ska i första hand ske i form av återvinning till nya textilier” syftar till att tydliggöra att fiber-till-fiber-återvinning är prioriterad framför down-cycling. Eftersom tekniken för fiber-till-fiberåtervinning ännu är under utveckling och har stora brister är det idag inte möjligt att sätta en procentsats för hur mycket som bör återvinnas till ny fiber.

7.6.3 Samhällsekonomisk analys av målnivå

På uppdrag av Naturvårdsverket har Enveco genomfört en studie (Enveco 2016) för att beräkna åtgärds kostnader och nyttor. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv har Enveco analyserat vilken målnivå som kan rekommenderas när det gäller minskning av mängden textilavfall i restavfallet. Utgångspunkten för analysen har varit plockanalyser som genomfördes hösten 2015 (Lexén m.fl. 2016), se avsnitt 5.2.1.

Envecos studie omfattade alla åtgärds kostnader, dvs. kostnader förknippade med insamling, transport, sortering samt förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Även hushållens hanteringskostnader inkluderades i beräkningarna. Uppskattningar av åtgärds kostnader innehåller ett stort mått av osäkerhet, eftersom det rör sig om hypotetiska insamlingssystem.

²³ Down-cycling är en form av mekanisk återvinning där textilavfallet blir till trasor, stoppning och så kallade non-woven-material.

Envecos analys omfattade inte transaktionskostnader, dvs. de kostnader som uppstår för att införa och upprätthålla ett styrmedel. Dessa har Naturvårdsverket beräknat och de redogörs för i kapitel 10.

På nyttosidan antas att av det som går att återanvända ersätter 30 % nyproduktion och av det som kan gå till materialåtervinning går 100 % till någon form av down-cycling. Det saknas underlag för att kunna göra en uppdelning på fiber-till-fiber-återvinning och down-cycling, och för att hålla beräkningarna konservativa antas endast down-cycling. Miljönytta beräknades för växthusgasutsläpp, försurning och övergödning. För övrig miljöpåverkan såsom t.ex. vattenanvändning, kemikalier och markanvändning förs endast ett kortare resonemang.

Resultatet redovisas i 5 %-intervaller och visar att utan ny reglering nås en positiv netto nytta vid 35 % minskning, medan övriga alternativ når positiv netto nytta vid 40 % minskning år 2025. Netto nyttan blir något högre i alternativet med utsorteringskrav i avfallsförordningen, jämfört med ett producentansvar, på grund av något lägre insamlingskostnader. Men eftersom kostnaderna är så pass osäkra kan inga säkra slutsatser dras utifrån detta.

När även transaktionskostnader vägs in förändras vid vilken nivå samhällsekonomisk netto nytta uppnås. Ett producentansvar innebär högre transaktionskostnader än ett utsorteringskrav. När dessa kostnader läggs till åtgärds kostnader uppstår netto nytta vid 40 % för utsorteringskrav och vid 55 % i producentansvaret.

Envecos känslighetsanalys visar att de antaganden som görs har stor betydelse för resultatet. En faktor som har stor betydelse är vilka monetära värden som används för växthusgaser. Används maxvärdet blir netto nyttan fyrdubblad jämfört med huvudscenariot, medan om minvärdet används så uppnås aldrig netto nytta. Vidare visar känslighetsanalysen att 25 % högre avfallsmängder medför att samhällsekonomisk lönsamhet uppstår redan vid en målnivå om 30 %, eftersom det blir mer avfall som kan återanvändas och materialåtervinnas och därmed ge miljönytta. Men ökade avfallsmängder är inget att eftersträva, eftersom det troligen skulle bero på ökade konsumtionsvolym. Om avfallsmängderna istället minskar med 25 % uppnås samhällsekonomisk lönsamhet först vid 90 % minskning, eftersom de kostnader som är förknippade med ett insamlingssystem då inte kan vägas upp av de nyttor som det insamlade avfallet ger. Viktigt att notera är dock att minskade avfallsmängder kan bero på minskade konsumtionsvolym, som i sin tur sannolikt är förknippade med minskade miljöskador. Vid en ökning av de rörliga kostnaderna med 25 % uppnås en samhällsekonomisk lönsamhet först vid ett mål på 65-70 %. Kostnaden för hantering av det avfall som fortsatt hamnar i restavfallet och förbränns har också påverkan på resultatet. Om denna kostnad höjs med 40 % uppnås netto nytta vid 55 %. En ytterligare faktor som är utslagsgivande är vilket antagande som görs om i vilken utsträckning ett återanvänt plagg ersätter nyproduktion. Envecos analys utgick från ett konservativt antagande om att ett återanvänt plagg ersätter 0,3 nyproducerade. Andra studier har använt mer

generösa antaganden om 1:0,6 och 1:1, vilket ger stora utslag i resultaten. Om man antar en ersättningsgrad på 0,6 (60 %) uppstår nettonytta vid målnivå 20 % till 2025. Observera att transaktionskostnader inte ingick i Envecos analyser av målnivåer.

En ytterligare effekt som inte ingick i Envecos studie, men som är nog så viktig, är den s.k. rekyleffekten. Givet att ett återanvänt plagg ersätter ett nytt plagg så uppstår en situation där konsumenten får pengar över eftersom det återanvända antas vara billigare än det nya. De sparade pengarna kan sen användas till konsumtion av produkter med ännu högre, eller lägre, miljöpåverkan än textil. Hur denna effekt ser ut finns det idag ingen kunskap om.

Antaganden kring hushållens kostnader spelar också en avgörande roll i analysen. Envecos analys bygger på tidigare studier²⁴ kring hushållens tid kopplat till avfallshantering. Det ingick inte i Envecos analys att göra en känslighetsanalys av hushållens kostnader. Om man inte inkluderar dessa, uppnås positiva nettonyttor vid målnivå 25 %. Att utesluta hushållens kostnader för att hantera textilavfall separat från annat avfall är dock inte lämpligt, eftersom alla kostnader bör beaktas i en samhällsekonomisk analys. Svårigheten ligger snarare i att beräkna värdet på hushållens tid på ett så trovärdigt sätt som möjligt. Intäkten från försäljning av textilavfallet påverkar också resultaten och intäkterna och är helt beroende på textilavfallens kvalitet och hur mycket som är återanvändningsbart. Om intäkterna från det insamlade materialet t.ex. reduceras till hälften är det möjligt att samhällsekonomisk lönsamhet inte nås vid 60 %.

7.6.4 Behov av att revidera målen

Textilavfall slängs både i restavfallet och på återvinningscentralerna (ÅVC). Det hade därför varit bra att inkludera även det som slängs i brännbar fraktion på ÅVC i målet om minskad avfallsmängd. Tyvärr finns i dagsläget inte tillräcklig kunskap om vilka mängder som slängs på ÅVC för att inkludera det i ett kvantitativt mål. Under hösten 2016 kommer Naturvårdsverket därför att låta genomföra plockanalyser på ÅVC. Därefter kan det föreslagna målet om minskade avfallsmängder behöva ändra lydelse till:

- Till år 2025 ska mängden textilavfall i restavfallet och i brännbar fraktion på ÅVC minska med X % gentemot basår 2016.

Målnivåer kan även behöva ses över och justeras längre fram, närmare mållåret 2025. Osäkerhetsfaktorerna är stora vad gäller utvecklingen av textilkonsumtionen, återanvändningsmarknaden, utfasningen av farliga ämnen i produktionen och utvecklingen av teknik för effektiv sortering och materialåtervinning. Av dessa skäl

²⁴ Söderholm P.B.C.; 2008. Källsortering i Eskilstuna kommun: hushållens aktiviteter, erfarenheter och attityder inför försöket med insamling efter materialströmmar, Luleå: SHARP Research Programme.

anser Naturvårdsverket inte att det är rimligt att i dagsläget ange kvantitativa mål längre fram i tiden.

Andelen produkter med förhöjd risk för farliga ämnen förväntas minska över tid, då de problematiska ämnena fasats ut. På lång sikt bör det således inte finnas behov av att sortera ut produkter pga. risken för att de innehåller farliga ämnen. Allt det textilavfall som samlas in (100 %) bör då kunna gå till förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning. Den långsiktiga visionen bör också vara att textil och textilavfall inte ska hamna i restavfallet överhuvudtaget.

7.6.5 Uppföljning av avfallsmål

Målet om minskad mängd textilavfall i restavfallet kan följas upp genom plockanalyser och bör mätas i kg per person.

Målet om att 90 % av det insamlade ska gå till förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning föreslås mätas i viktsprocent. Innan andelen beräknas bör avdrag göras för avfall som sorterats felaktigt och inte hör hemma i textilfraktionen.

Om de mål som föreslås i 7.6.2 förs in i miljömålssystemet, föreslår Naturvårdsverket att uppföljning görs vartannat år och att Naturvårdsverket redovisar till regeringen i samband med den årliga uppföljningen av miljömålen.

Om ett producentansvar införs kommer målen att finnas i den nya förordningen om producentansvar. Förordningen skulle även ange vilka krav som ställs på rapportering. Se vidare avsnitt 9.5.8.

8 Förslag för en mer hållbar konsumtion och produktion av textilier

I detta kapitel redovisas förslag till åtgärder som kan bidra till en mer hållbar konsumtion och produktion av textilier. Förslagen ska ses som ett komplement till initiativ som redan pågår och behöver fortsätta, se avsnitt 3.4 och bilaga 4.

8.1 Dialog med branschen

8.1.1 Förslag

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen avser bilda en s.k. dialoggrupp tillsammans med en vid krets av aktörer inom textilbranschen. Syftet är att gruppen ska bidra till minskad miljö- och hälsopåverkan från textilbranschen i hela värdekedjan, genom ökad hållbarhet i produktionen, ökad återanvändning och materialåtervinning, samt genom nya affärsmodeller och nya samverkansformer mellan handeln och konsumenterna. Gruppen kan också bidra till förbättrad samordning mellan parallellt pågående initiativ och till en ökad uppmärksamhet kring frågorna.

8.1.2 Bakgrund och motiv

Förslaget om dialoggruppen är nära kopplat till flera av de globala hållbarhetsmålen samt både generationsmålet och preciseringar till miljömålen.

För att bidra till minskad miljö- och hälsopåverkan från svensk konsumtion av textil behöver insatser göras för att styra mot mer hållbar produktion i produktionsländerna och för att få fram andra affärsmodeller än i dag. Staten har i dessa sammanhang begränsad rådighet att styra men en dialog med branschen kan vara en framkomlig väg (EEA 2014).

I flera länder inom EU finns samarbeten mellan statliga myndigheter och textilbranschen (se avsnitt 2.3.2). Fortsatt och stärkt samarbete mellan olika aktörer lyfts i den nordiska handlingsplanen för textil och inom handlingsplanen drivs en rad olika projekt med fokus på att stärka samarbetet mellan nordiska aktörer, samt på att öka företagens kunskap inom specifika områden som exempelvis kemikaliehantering, användning av återvunnet material och materialåtervinning. Även IVA:s projekt Attraktionskraft hållbar tillväxt (IVA 2016) lyfter fram fokus på ökad samverkan för snabbare utveckling.

Både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen medverkar sedan tidigare i flera olika samverkansforum med näringsliv och intresseorganisationer. Några exempel där Naturvårdsverket är med är Samverkansgruppen för minskat matavfall (SaMMA)²⁵, Arbetsgruppen för resurseffektivitet och miljövtryck²⁶, Pågående arbete inom regeringsuppdrag om kommunikationssatsning om ekosystemtjänster²⁷, Avfallsrådet och Textildialogen, som tidigare drevs av Kemikalieinspektionen men idag drivs av Swerea IVF²⁸.

Dialoggruppen för textilbranschen ska utgöra en plattform för utbyte av kunskap och erfarenheter och är tänkt att utformas så att den drar nytta av redan pågående initiativ och forskning inom området (jämför kapitel 3.4-3.5 samt bilaga 4). Gruppen kan bidra till ökad samordning och ökat erfarenhetsutbyte mellan aktörer och initiativ. Målgruppen är aktörer som sätter textil på den svenska marknaden, myndigheter, forskare, aktörer på andrahandsmarknaden m.fl.. Gruppen avses göras attraktiv för olika typer av aktörer genom teman så som forskning och möjlighet till information om policyarbete. Dialoggruppens innehåll kommer att avgränsas för att nå resultat. I frågor där samverkan leder till enighet kan branschen och myndigheterna gemensamt driva på frågorna internationellt, inte minst eftersom flera svenska företag är stora globala aktörer.

Ansvar för gruppen fördelas lika mellan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Konsumentverket, Tillväxtverket, Upphandlingsmyndigheten och Sida är exempel på andra myndigheter som inbjuds att medverka. Utgångspunkten är att dialoggruppens utformning ska växa fram.

Dialoggruppen planeras att starta 2017, med intentionen att pågå i tre år, innan myndigheter och övriga deltagare tar ställning till en eventuell fortsättning. Det skissade upplägget för gruppen omfattar två möten per år. För arbete i dialoggruppen kan ett gemensamt webbaserat samverkansforum användas.

8.1.3 Förväntade konsekvenser

En problemanalys har gjorts och marknadsmisslyckanden har identifierats. Utifrån denna analys är bedömningen att en dialoggrupp skulle kunna påverka miljöskadan av produktion och ohållbara affärsmodeller, trots begränsad rådighet från staten.

²⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Avfallsforebyggande-program/Matsvinn/>

²⁶ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/EU-och-resurseffektivitet-EU-2020/Fardplan-for-ett-resurseffektivt-Europa/Miljoavtryck/Naturvardsverket-och-miljoavtryck/>

²⁷ <http://www.naturvardsverket.se/ekosystemtjanster>

²⁸ <http://www.swerea.se/nyheter/utokad-dialog-ska-motverka-farliga-kemikalier-i-vara-textilier>

Kostnaderna för förslaget kan variera beroende på ambitionsnivå. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bedömer att dialogen i den skissade formen kommer att kunna genomföras inom befintligt anslag.

Erfarenheten från arbetet med Samverkansgruppen för minskat matavfall (Livsmedelsverket 2016) visar att samverkan som drivits av tre myndigheter har bidragit till samsyn och ökat samarbete. Forumet har även gett förutsättningar för samverkan mellan aktörer och utbyte av kunskaper och erfarenheter. En tät dialog har hållits med aktörer, och nätverket har nu vuxit till att samla ett 80-tal organisationer från livsmedelsproducenter, distribution, handel, restaurang, storkök, forskning och myndigheter.

Förslaget om en dialoggrupp har presenterats vid samråd med branschen och myndigheter och mottagits positivt av en bredd av aktörer.

Effekterna av en branschdialog kan vara svåra att utvärdera då det är svårt att isolera effekter av olika aktiviteter som sker inom eller till följd av dialogen.

8.2 Stöd till hållbara affärsmodeller

8.2.1 Förslag

Naturvårdsverket föreslår att Tillväxtverket ges i uppdrag att genomföra en riktad insats inom svensk textil- och modebransch i syfte att stödja utvecklingen av hållbara affärsmodeller.

8.2.2 Bakgrund och motiv

Förslaget kopplar till de globala hållbarhetsmålen, generationsmålet, samt miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåvekan och Giffri miljö (se kapitel 7).

Utveckling av hållbara affärsmodeller bedöms vara viktigt för en stark utveckling av textil- och modeindustrin i Norden och för minskad miljöpåverkan. Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen arbetar idag inom ramen för Miljömålsrådet med samverkansåtgärden Hållbart företagande (Miljömålsrådet 2016). Kopplat till detta har Tillväxtverket låtit analysföretaget Volante utveckla en metod för att mäta hållbarhetsarbetet inom olika branscher (Sternö och Nielsén 2016). En pilotstudie har genomförts på modebranschen. Resultaten visar att det finns behov av att stärka hållbarhetsarbetet bland dessa företag. Det finns en hög medvetenhet bland företagen, men den är inte alltid knuten till handling. Man kan exempelvis vara bra på att ställa krav på leverantörer, men sämre på att följa upp de krav som ställs. Resultaten visar också att det finns ett glapp i kunskapen om vad som görs i produktionsled och hur konsumenterna använder produkterna. Fokus ligger i högre grad på design än på kundernas användning. För ökad hållbarhet behöver beteendeförändringar ske även hos konsumenten och det handlar därmed om att göra det lätt för kunder att agera på ett mer hållbart sätt.

En riktad insats för svensk textil- och modebransch skulle kunna utformas som en insats i tre steg, där basen utgörs av information och guider, därefter kompetenshöjande insatser inklusive rådgivning och slutligen en möjlighet att ansöka om s.k. affärsutvecklingscheckar (ekonomiskt stöd med krav på medfinansiering från sökande) med inriktning på hållbart företagande. Målgruppen för respektive steg skulle kunna identifieras baserat på en bedömning kopplat till företagens hållbarhetsmognad definierad enligt den modell som Volante arbetat fram åt Tillväxtverket (se Sternö och Nielsén 2016).

En insats indelad i flera steg enligt ovan överensstämmer med det system som Tillväxtverket arbetar med idag, bestående av rådgivning, kompetensutveckling och affärsutvecklingscheckar. Systemet med affärsutvecklingscheckar finns exempelvis redan utarbetat för internationalisering. Tillväxtverket planerar under hösten 2016 att arbeta med ett program med s.k. ”gröna checkar” där syftet är att stärka svenska små och medelstora företag med nya innovativa lösningar inom miljöteknik och miljöanpassade tjänster. Det nu aktuella förslaget till åtgärd, med en än mer riktad insats inom en specifik bransch, textilbranschen, ger möjlighet att säkerställa att insatsens alla steg når just dessa.

8.2.3 Förväntade konsekvenser

Förslaget förväntas bidra till att skapa och stödja affärsmodeller som exempelvis gynnar återanvändning, ökat samutnyttjande och ökad funktionsförsäljning av textilier. Förslaget bör också kunna bidra till nya samverkansformer mellan handel och konsumenter.

Förslaget styr inte direkt mot externa effekter i produktionsledet, men skulle indirekt kunna leda till minskad miljöpåverkan från produktionen. Företags hållbarhetsarbete förväntas leda till minskade utsläpp, mer effektivt resursutnyttjande och utveckling av nya miljöanpassade produkter och lösningar. För Tillväxtverket innebär förslaget en satsning inom en specifik bransch. Tillväxtverket tillstyrker i sak Naturvårdsverkets förslag, men har vid samråd framfört att förslaget kräver extra medelstildelning för att genomföras.

8.3 Återanvändning och återvinning av textilier från offentlig sektor

8.3.1 Förslag

Naturvårdsverket föreslår en utredning om hur juridiska hinder kan avhjälpas så att offentliga aktörer på ett bättre sätt ska kunna bidra till ökad återanvändning och ökad återvinning av textilier vid offentlig upphandling. Det kan även finnas anledning att analysera behovet av utbildning och vägledning. Förslaget kan även vara relevant för andra produktkategorier, exempelvis möbler och eller IT-utrustning.

Förslaget är endast aktuellt om frågan inte tas om hand av den sittande utredningen Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, Dir. 2016:3²⁹. Om frågan inte tas om hand av den sittande utredningen bedömer Naturvårdsverket att utredningen bör göras av myndigheter med ansvar för upphandlingsfrågor.

8.3.2 Bakgrund och motiv

Den offentliga sektorn har ett ansvar för att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. För att nå dessa mål har miljöanpassade inköp av varor och tjänster identifierats som ett viktigt styrmedel. Genom att utnyttja sin köpkraft har den offentliga sektorn en roll för att driva på utvecklingen mot mer miljöanpassade textilier, samt mot ökad återanvändning av textil och hållbar hantering av textilavfall.

I den nordiska handlingsplanen för hållbart mode och hållbara textilier (Nordiska ministerrådet 2014) föreslås bland annat en nordisk vägledning och samarbete om gröna inköp för att göra det enklare för offentliga inköpare i de nordiska länderna att ställa krav på textilier och textiltjänster.

Naturvårdsverket har under år 2015 genomfört en enkätundersökning som fokuserat på i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheter ställer krav på avfallsförebyggande åtgärder vid upphandling (Naturvårdsverket 2016a). Utgångspunkten var det nationella avfallsförebyggande programmet och avfallsförebyggande åtgärder vid inköp av varor, tjänster och byggtreprenader inom byggande och rivning, livsmedel, elektronik och textil. Trots att styrdokument ofta finns så visar undersökningen att det inte i någon större utsträckning ställs krav på avfallsförebyggande åtgärder i inköpen. Bristande kunskap om hur man ställer avfallsförebyggande krav upplevs vara det största hindret.

Enligt upphandlingsdirektivet (2014/24/EU) kan faktorer som är direkt förknippade med produktionsprocessen beaktas både i krav på upphandlingsföremålet och som tilldelningskriterier. Medlemsstaterna i EU arbetar nu med att införliva EU-direktivet i de nationella lagstiftningarna. I Sverige väntas införlivandet ske 2017.

Upphandlingsmyndigheten ansvarar för att utveckla och informera om hållbarhetskrav för offentlig upphandling. Kriterier utarbetas i en expertgrupp med intressenter från såväl offentlig som privat sektor, exempelvis upphandlare, leverantörer, branschorganisationer, miljöorganisationer och myndigheter. Kriterier utvecklas om möjligt på tre nivåer: basnivå, avancerad nivå och spjutspetsnivå (Upphandlingsmyndigheten 2016a). Kriterier finns framtagna för upphandling av

²⁹ Uppdraget ska redovisas 28 februari 2017.

textil och tvätt- och textilservice. Nuvarande krav innehåller inga kriterier om begagnade textilier eller krav på tvätt- och textilserviceleverantörer att ta hand om textilavfall på ett visst sätt. Krav kopplade till textilier finns även i möbelkriterierna (Upphandlingsmyndigheten 2016b).

Återanvändning kan förlänga textilernas livslängd och förebygga avfall. Inom ramen för regeringsuppdraget har Naturvårdsverket haft en dialog med Upphandlingsmyndigheten och bl.a. diskuterat möjligheten att ta fram kriterier för upphandling av begagnade textilier. Bedömningen är att det idag finns ett flertal hinder som begränsar möjligheten för offentliga aktörer att kunna köpa in begagnade textilier, liksom för återanvändning av begagnade textilier från deras verksamhet.

Ett problem är att det är svårt att få fram information om begagnade textiliers beskaffenhet. Den som lämnar anbud behöver kunna verifiera att textilen uppfyller de krav som ställts i upphandlingen. Är textilen begagnad behöver det finnas verifikat (till exempel från den första upphandlingen) som visar att de ställda kraven uppfylls. Även om textilen tidigare använts i offentlig verksamhet är det ingen garanti för att den uppfyller krav, eftersom miljökrav inte alltid ställs vid offentlig upphandling. Att ett statligt ramavtal använts är inte heller någon garanti. Det kan också vara så att kraven på innehåll av kemiska ämnen har skärpts, jämfört med tidigare ställda krav i upphandlingar, vilket innebär att begagnade textilier inte lever upp till, alternativt saknar verifikat för, de nya kraven.

Det går inte att ställa lägre kvalitets- och kemikaliekrav på begagnad textil än på ny textil, eftersom det kan strida mot principen om diskriminering i LOU (1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling). Det går däremot att ha begagnade produkter som ett s.k. tilldelningskriterie, dvs. man kan ge poäng för begagnade textilier vid utvärderingen av anbud. Det förutsätter dock dels att obligatoriska krav på innehåll enligt ovan uppfylls och dels att det finns en tydlig definition av vad som avses med begagnad textil, som går att verifiera, vilket saknas idag. Krav på begagnade textilier vid upphandling skulle också kunna riskera att begränsa konkurrensen, eftersom det åtminstone till en början bedöms vara få aktörer som erbjuder begagnade textilier.

Det är inte tillåtet för offentliga aktörer att skänka bort begagnade textilier som de upphandlat och betalat för. Detta följer av 9 kap. 7 § regeringsformen, 10-11 §§ anslagsförordningen (2011:223) och kommunallagen, som anger att kommunen endast ska bedriva verksamhet som kommer kommunens invånare till del och det anses inte tillåtet att skänka bort kommunala medel till verksamhet som inte ska skötas av kommunen. Statliga myndigheter kan ingå avtal och köpa varor av varandra utan att nödvändigtvis upphandla dem på den öppna marknaden. De ska dock sälja sina varor på marknadsmässiga villkor i enlighet med förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom, där det i 7 § anges att försäljning ska genomföras affärsmässigt.

Utvecklade rutiner för att sälja textil vidare för återanvändning skulle kunna vara en möjlighet till minskad miljöpåverkan från offentlig konsumtion av textil. Ett sådant förfarande kräver dock tillgänglighet till en marknad för detta. De textilier som används i offentlig sektor som upphandlas som tvätt- och textilservice berörs inte då dessa textilier är hyrda och inte ägs av den upphandlande myndigheten.

8.3.3 Förväntade konsekvenser

Kostnaden för förslaget förväntas utgöras av utredningskostnader.

Vid ökad återanvändning förväntas produkternas livslängd öka och därmed indirekt bidra till att minskad miljöpåverkan från konsumtion och produktion av textilier.

8.4 Information till konsumenter

8.4.1 Förslag

Naturvårdsverket föreslår att en riktad informationsinsats till konsumenter om miljö- och hälsopåverkan från textilkonsumtion genomförs. Insatsen förslås genomföras som ett regeringsuppdrag riktat till Konsumentverket med flera myndigheter i samverkan.

8.4.2 Bakgrund och motiv

Förslaget kopplar till de globala hållbarhetsmålen (se kapitel 7). Inom det svenska miljömålssystemet bidrar förslaget framförallt till generationsmålets strecksats om att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Komplexiteten i dagens textila värdekedjor gör det svårt för konsumenter att överblicka miljö- och hälsomässiga konsekvenser av sin konsumtion. Konsumenterna har därför ofullständig information om vilken miljö- och hälsopåverkan som sker vid tillverkning, användning, tvätt, underhåll och avyttring.

Förslagets syfte är att genom information bidra till att öka konsumenternas kunskap om textiliers miljö- och hälsopåverkan i alla led i värdekedjan.

Informationsinsatsen ska bygga på pedagogiskt presenterad fakta och kunskap, så att informationen bidrar till att konsumenter reflekterar över textiliers miljö- och hälsopåverkan samt bidrar till förändrade attityder och konsumtionsval.

Målsättningen med informationsinsatsen är också att bidra till att lyfta frågan i debatten och sprida ringar på vattnet genom att andra aktörer förses med sakligt och neutralt faktaunderlag och kunskap kring frågan, i ett lättillgängligt format.

Aktörerna kan sedan också vidareförmedla kunskap och budskap om fördelar med hållbara val.

Idag finns information om miljö- och hälsopåverkan från textilier bland annat på Konsumentverkets webbplats Hallå Konsument³⁰. Få konsumenter efterfrågar idag information om hållbar konsumtion via Hallå Konsument (Konsumentverket 2016). Konsumentverket arbetar med att vidareutveckla upplysningstjänsten inom ramen för Miljömålsrådets arbete³¹ och Naturvårdsverket deltar i detta arbete.

Konsumenter som söker information om hållbar textilanvändning kan även hitta information bl.a. via Sveriges Konsumenters projekt Stilmedveten. Detta projekt är delvis finansierat av Konsumentverket, med syfte att ”inspirera och uppmuntra till en roligare, smartare och mer hållbar klädstil”. Projektet har även gett ut en guide som heter ”Handbok i schysst modekonsumtion – sju sätt att tänka kring kläder och hållbarhet”.

Då få konsumenter idag använder sig av möjligheten att söka information om miljö- och hälsopåverkan från textilkonsumtion via befintliga kanaler ser Naturvårdsverket behov av en mer aktiv och riktad informationsinsats. En sådan informationsinsats bör inledas med en s.k. nollmätning för att kunna mäta effekten av insatsen vid avslut.

En stor del av faktaunderlaget som behövs för informationsinsatsen finns redan idag. Ett steg i arbetet blir dock att identifiera eventuella kunskapsluckor och om sådana upptäcks, fylla dessa med kunskap genom nya studier. Det kan t.ex. behövas mer kunskap om hur konsumenter agerar idag och om hur de vill och kan agera för att minska sin miljöpåverkan. Nästa steg i arbetet blir att målgruppsanpassa informationen och välja lämplig utformning och lämpliga kanaler. En mycket viktig del i arbetet kommer också vara att utvärdera effekt och genomslag gentemot det mål som satts upp.

Informationsinsatsen bör genomföras gemensamt av flera myndigheter och bedöms behöva bedrivas inom ramen för ett regeringsuppdrag, då en insats av denna omfattning inte ryms inom befintliga anslagsramar. Naturvårdsverket ser att Konsumentverket är en självskriven part i arbetet, med sitt uppdrag kring Hallå Konsument och det övergripande mål om ”medvetna och säkra konsumenter” som myndigheten arbetar mot. Konsumentverket föreslås därför ta huvudansvaret för uppdraget, i samverkan med flera andra myndigheter. Även Kemikalieinspektionen

³⁰ <http://www.hallakonsument.se/>

³¹ Se http://www.miljomal.se/Global/19_vem_gor_vad/Milj%c3%b6m%c3%a5lsr%c3%a5dets%20%c3%a5tg%c3%a4rdslistor%202016/Myndigheternas%20egna%20lister%202016/Konsumentverket-egnaatgarder-2016.pdf för mer detaljer kring uppdraget.

bör ingå. Kemikalieinspektionen har redan idag ett informationsansvar gentemot allmänhet kring farliga ämnen inom ramen för Giftfri vardag och miljömålet Giftfri miljö.

8.4.3 Förväntade konsekvenser

Förslaget förväntas korrigera externa effekter och ofullständig information och därigenom leda till minskad miljöpåverkan från textil. Den ökade kunskapen förväntas leda till förändrade konsumtionsbeteenden så som t.ex. ökad efterfrågan på hållbara och miljövänliga produkter och mer återanvändning.

Informationsinsatsen och den föreslagna dialoggruppen kan förstärka varandra. Informationen kan få större spridning genom dialoggruppen och dialoggruppens medlemmar skulle med fördel kunna bidra med underlag till informationsinsatsen. Erfarenheter från tidigare nämnda uppdrag för minskat matsvinn (Livsmedelsverket 2016) har visat att samarbete med många aktörer skapar gemensam kunskap där gemensamma budskap kan formuleras och bidra till att matsvinnfrågan fått stort genomslag i media och bidragit till att många konsumenter har nåtts. Matsvinns mängderna har också minskat något (Naturvårdsverket 2016b).

Det är dock viktigt att inte ha en övertro på vilken effekt som är realistiskt att få när det gäller ändrat beteende hos konsumenterna. Konsumenters kunskap och attityder i miljöfrågor leder inte automatiskt till att de faktiskt ändrar beteenden (Mont m.fl. 2013). Däremot kan förändrade attityder skapa acceptans för lagstiftning och ekonomiska styrmedel för mer hållbar konsumtion (Hennlock m.fl. 2015). Behoven av informationsåtgärder varierar också mellan olika målgrupper. För att effekten ska bli så stor som möjligt är det viktigt att informationsinsatserna återkommer över en period av flera år. Här kan det vara värdefullt att snegla på införandet av sjukvårdsupplysningen och de informationsinsatser som har genomförts för att marknadsföra tjänsten, både telefontjänsten och på webben.

För att en informationsinsats inte endast ska bidra till att konsumenten blir informerad, utan även kan omvandla den nya kunskapen till handling, krävs det att insatsen genomförs parallellt med övriga insatser som föreslås i regeringsuppdraget. Om det t.ex. inte finns ett utbud av mer miljöanpassade alternativ att byta till, kan en frustration skapas som kan leda till misstro mot både informationen och den aktör som ligger bakom informationen. Hållbara beteenden måste främjas av samstämmiga budskap som inte bara kommer via tillhandahållande av information, men också genom andra strategier, t.ex. infrastruktur, marknadsföring, prissättning och samhällliga institutioner (Mont m.fl. 2013). Idag säger dock branschen att de har svårt att öka sitt ekologiska/miljövänliga utbud p.g.a. för låg efterfrågan. En kunskapsbaserad informationsinsats förväntas bidra till en ökad efterfrågan vilket kan trigga igång ett ökat utbud. Branschen uppfattas som redo att möta ett sådant ökat tryck då flera stora kedjor redan har en kollektion som är miljömärkt, dvs. system och processer

är redan på plats.

Kostnaden för förslaget beror på ambitionsnivå och hur förslaget utformas. I ovan nämnda regeringsuppdrag om matsvinn fick Livsmedelsverket totalt 12 miljoner för att genomföra uppdraget. Men regeringsuppdraget handlade inte enbart om information till konsument³². En delmängd av kostnaderna gick även till att ta fram ny kunskap innan informationsinsatsen riktad till hushållen drog igång. Detta kan komma att bli aktuellt även för en insats för hållbar konsumtion av textilier.

8.5 Övervägda men bortvalda förslag

I detta avsnitt redovisas några förslag som Naturvårdsverket övervägt i arbetet med regeringsuppdraget, men som valts bort, av skäl som framgår nedan.

8.5.1 Utökade krav på textilföretagens hållbarhetsrapportering

Utökade krav på textilföretagens hållbarhetsredovisning har övervägts för att komma till rätta med bristen på information hos investerare och konsumenter.

I slutet av 2014 antogs ett EU-direktiv som innebär att större företag kommer att bli skyldiga att upprätta en hållbarhetsrapport med icke-finansiella upplysningar utöver årsredovisningens finansiella information. Ett svenskt lagförslag (prop. 2015/16:193 Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy) lades i juni 2016 och lagändringar föreslås träda i kraft den 1 december 2016. Naturvårdsverket anser att det inte är rimligt att ställa särskilda krav på hållbarhetsrapportering i endast en viss bransch.

8.5.2 Lagkrav att sälja second hand-produkter

Återanvändning är ett sätt att förebygga avfall och återanvändning av textilier har mycket högre miljönytta än materialåtervinning (Schmidt m.fl. 2016). Efterfrågan på second hand-textilier är dock låg i Sverige, vilket leder till att merparten av de begagnade textilier som samlas in exporteras. Ökad tillgänglighet kan ge ökad efterfrågan. Därför har Naturvårdsverket övervägt att föreslå krav på att aktörer som sätter stora mängder nya textilier på marknaden även tillhandhåller ett utbud av begagnade textilier. Naturvårdsverkets bedömning är dock att ett sådant krav inte vore proportionerligt och inte heller är förenligt med näringsfriheten.

³² Livsmedelsverket fick i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket och Naturvårdsverket under tre år genomföra insatser som bidrar till att minska det onödiga matsvinnet i alla led och till ett bättre utnyttjande av det oundvikliga matavfallet. I uppdraget ingår att: - analysera möjligheter och eventuella hinder för ett minskat matsvinn, - verka för en ökad samverkan mellan olika aktörer, - genomföra riktade informationsinsatser till konsumenter; - sprida information om goda exempel, -samt stimulera till ökat utnyttjande av det oundvikliga matavfallet för produktion av biogas och utnyttjande av rötresten.

8.5.3 Satsning på forskning och utveckling

Branschföreträdare har lyft fram behovet av att stödja forskning och utveckling av tekniker för sortering och återvinning, för att kunna skapa cirkulära flöden av textilier. Naturvårdsverket har därför övervägt att föreslå sådana satsningar, men kan konstatera att det redan satsas offentliga medel genom bl.a. Mistra Future Fashion och Vinnova. Naturvårdsverket anser att behovet av ytterligare satsningar på forskning och utveckling kan bedömas först när pågående insatser slutförts och utvärderats.

8.5.4 Utredda konsumenters kunskap om reklamationsrätten

Reklamationsrätten finns i konsumentlagstiftningen och anger att konsumenter har rätt att reklamera en produkt upp till tre år efter inköp. För fel som visar sig inom sex månader ligger bevisbördan på företaget.

Kvaliteten på stora mängder textil som sätts på marknaden är låg och livslängden kan därmed förväntas bli kort. Idag har konsumenten rätt att reklamera bristfälliga varor, men nyttjar sannolikt inte denna rättighet till fullo. Det skulle kunna bero på okunskap om vilka rättigheter konsumenterna har, men även på modets växlingar, låga priser och upplevd brist på tid. I samråd med Konsumentverket har Naturvårdsverket konstaterat att det saknas kunskap om hur reklamationsrätten används. Ett första steg, som Konsumentverket är positiva till, skulle därför kunna vara att utreda hur konsumenterna använder reklamationsrätten och vilken kunskap om reklamationsrätten konsumenterna har. Naturvårdsverkets bedömning är dock att frågan bör hanteras i ett bredare perspektiv än enbart för textilprodukter.

8.5.5 Ekonomiska styrmedel

Det tydligaste marknadsmisslyckandet inom textiltredjan är de miljöproblem som uppstår i produktionen, se avsnitt 6.2. Sverige har inte rådighet över produktion som sker i andra länder och kan inte införa regler om andra länders produktion. Ett alternativ kan då vara att införa ekonomiska styrmedel. Naturvårdsverket har redan tidigare föreslagit en översyn av skattesystemet så att det främjar en samhällsomställning mot en cirkulär ekonomi (Naturvårdsverket 2015b). En sådan översyn skulle även inkludera textilbranschen.

Inom textiluppdraget har Naturvårdsverket övervägt att föreslå en skatt kopplad till CO₂-utsläpp, eller en konsumtionsskatt på textil, antingen i form av en punktskatt eller i form av en momsdifferentiering baserad på innehåll av återvunnet material. Naturvårdsverket har funnit att sådana styrmedel skulle medföra problem och svårigheter som gör att Naturvårdsverket inte förordar dem för att korrigera de marknadsmisslyckanden som föreligger inom textilområdet. Naturvårdsverket står dock fast vid förslaget om en översyn av skattesystemet.

SKATT KOPPLAD TILL CO₂-UTSLÄPP

En skatt kopplad till CO₂-utsläpp korregerar marknadsmisslyckandet externa effekter vid produktion av råvara och textil. Att koldioxidbeskatta importerad textil

är inte enkelt. Det primära syftet med ”border tax adjustment” (BTA) är i regel att begränsa import och gynna export för att på så sätt skydda de inhemska producenterna. I det här fallet skulle dock motivet vara miljöhänsyn. Forskning visar dock flera aspekter som inte talar för ett införande av BTA, bl.a. att BTA inte är särskilt effektivt som styrmedel från miljösynpunkt. (Gosh m.fl. 2012; Fischer och Fox 2009). För att BTA alls ska få en miljöstyrande effekt krävs att skattenivån avspeglar respektive produkts miljöpåverkan, vilket medför att skatten är komplicerad att konstruera och administrera. För mer information om BTA hänvisas till t.ex. Gosh (2012) samt Fisher och Fox (2009).

KONSUMTIONSSKATT PÅ TEXTIL

En konsumtionsskatt är en skatt som betalas i direkt anslutning till konsumtion. Exempel på konsumtionsskatter är (1) punktskatter och (2) moms på konsumtionsvaror. Konsumtionsskatter är inbakade i priset när konsumenten köper varan eller tjänsten.

(1) Särskild punktskatt på textil

En generell konsumtionsskatt påverkar alla textilprodukter i lika stor utsträckning och kan leda till minskad konsumtion, men saknar styrande effekt mot en specifik miljöpåverkan. Huruvida ett ökat pris påverkar konsumtionen beror på konsumenters priskänslighet, vilket troligen varierar inom olika produktsegment och mellan olika konsumentgrupper. Studien ”Bonus malus³³ för en hållbar konsumtion”³⁴ tittade på ett system för bonus malus för textil, men konstaterar att eftersom textil är en sådan heterogen produktgrupp måste i så fall flera mindre system införas. I dagsläget saknas tillräcklig information om varje produkts miljöpåverkan för att kunna införa ett sådant system.

(2) Moms på textil kopplad till återvunnet material

Kläder och textil har idag 25 % mervärdesskatt (moms), d.v.s. den högsta nivån av Sveriges tre olika moms nivåer. I direktiv 2006/112/EG (EU:s gemensamma regler för mervärdesskatt) anges att tullnomenklaturen ska följas för varje produktgrupp, vilket betyder att man inom en varugrupp inte kan använda olika momssatser. Sverige kan därmed inte differentiera momsen inom en och samma varugrupp. Lägre moms för produkter som innehåller återvunnet material är därmed inte i linje med EU-regelverket.

³³ Bonus malus är en generell term för ett styrmedel med både positiva och negativa incitament. Produkter med god miljöprestanda får en bonus (t.ex. premie eller rabatt) medan produkter med negativ miljöprestanda får en malus (t.ex. skatt eller avgift) (SOU 2013:84)

³⁴ Gustavson C, 2015, Bonus malus för en hållbar konsumtion – en studie med fokus på potentiella effekter av bonus malus inom fyra produktgrupper

9 Förslag till åtgärder för en mer hållbar hantering av textilavfall

9.1 Inledning

Naturvårdsverket har i arbetet med regeringsuppdraget haft ett brett anslag. Under arbetet med regeringsuppdraget har Naturvårdsverket tagit emot många förslag och önskemål om hur textil som produkter och som avfall borde hanteras och regleras, bl.a. att textilavfall ska undantas från avfallsdefinitionen och att regleringen avseende textilavfall ska slopas för att underlätta tillvaratagande. Som angetts i kapitel 4 är Sverige bundna av EU-rättslig reglering på avfallsområdet. Ett exempel på det är definitionen av avfall. Sverige är alltså inte fria att göra sin egen definition. Inspelen har varit värdefulla i arbetet och Naturvårdsverket har tagit del av samtliga. Många av förslagen har dock bedömts som inte möjliga att genomföra. I avsnitt 9.4.3, 9.4.4 och 9.6 redovisas varför Naturvårdsverket anser att vissa förslag inte är möjliga eller lämpliga att genomföra.

Nästan allt textilavfall som läggs i hushållsavfallet förbränns. Mer än hälften av detta textilavfall är hela produkter. Från miljösynpunkt hade det varit avsevärt bättre att återanvända dessa hela produkter. Från miljösynpunkt är det också bättre att materialåtervinna textilavfall än att förbränna det. Nuvarande hantering följer alltså inte avfallshierarkin. För att textilavfallet ska kunna hanteras enligt avfallshierarkin och tillgängliggöras som en värdefull resurs bör textilavfall samlas in och hanteras separat. Naturvårdsverket har därför utrett vilka möjligheter som finns att ändra lagstiftningen så att krav införs på att hantera den textil som utgör textilavfall separat. Detta kan regleras på något av följande sätt:

- Utsorteringskrav i avfallsförordningen. Kravet skulle omfatta alla och ansvarsförhållanden skulle kvarstå som idag.
- Ny förordning om producentansvar. Producenterna skulle få ansvar för textilavfall.

Naturvårdsverket bedömer att både ett utsorteringskrav i avfallsförordningen och ett producentansvar skulle leda till att textilavfall sorteras ut och hanteras enligt avfallshierarkin. Naturvårdsverket bedömer därmed att båda alternativen kan uppnå den önskade miljönyttan. Båda alternativen bedöms också som genomförbara. Dessa förslag är de som i huvudsak utretts.

Naturvårdsverket har även utrett ett nollalternativ, dvs. hur utvecklingen kan förväntas bli om inget av ovanstående förslag genomförs. Detta redovisas i 9.6.3.

9.2 Förutsättningar för förslag om avfall

9.2.1 Inte lämpligt att särreglera second hand-aktörernas ställning i avfallslagstiftningen

I regeringsuppdraget har regeringen uttryckt att Naturvårdsverket ska inkludera second hand-aktörerna och i möjligaste mån säkerställa att de inte påverkas negativt. Möjliga konsekvenser för second hand-aktörerna beskrivs i kapitlet om samhällsekonomiska konsekvenser.

Naturvårdsverket har utrett möjligheterna att särreglera second hand-aktörernas ställning i avfallslagstiftningen, men funnit att det inte är lämpligt, eftersom det skulle inverka på avtalsfriheten. En sådan reglering skulle innebära att man genom tvingande reglering skulle påverka aktörer med olika mål, syfte och organisation att samarbeta och ingå avtal med varandra. En sådan reglering torde kunna medföra nackdelar för båda parter. Civilrättslig lagstiftning bör som huvudregel bygga på parternas avtalsfrihet. Avtalsfriheten är en grundläggande och viktig rättsprincip och avsteg från den bör göras med försiktighet. En ordning där parterna inte binds upp av vissa i lag givna lösningar är den som i de flesta fall bäst säkerställer att marknaden fungerar och ger de samhällsekonomiskt lämpligaste och mest effektiva utfallen. I vissa fall krävs det visserligen att bestämmelser är tvingande för att skydda en typiskt sett svagare part. När inte sådana skyddshänsyn gör sig gällande, bör det stå parterna fritt att välja lösningar. Ett förslag som innebär en skyldighet för producenter, tillståndspliktiga insamlingssystem eller kommuner att träffa avtal med second hand-aktörerna skulle också kunna vara både handelshinder och otillåten begränsning av konkurrensen. Naturvårdsverket anser att de potentiella hindren och nackdelarna med en sådan ordning gör att det inte finns tillräckligt starka skäl för att göra avsteg från avtalsfriheten.

9.2.2 Textilprodukt och textilavfall

För att införa regeländringar behöver det definieras vilka textilprodukter som ska träffas av eventuell reglering. Naturvårdsverket föreslår att begreppen textilprodukt och textilfiber definieras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 om benämningar på textilfibrer och därtill hörande etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter.

Textilprodukt: produkt i obearbetat, halvbearbetat, bearbetat, halvförädlad, förädlad, halvkonfektionerat eller konfektionerat tillstånd som uteslutande består av textilfibrer oavsett vilket förfarande som använts för deras blandning eller sammansättning

Textilfiber: en enhet materia som kännetecknas av sin flexibilitet och finhet samt höggradiga längd i förhållande till den maximala tjockleken vilket gör den lämpad för textil användning, eller en elastisk remsa eller ett elastiskt rör som inte överstiger 5 mm inklusive remsor som skärs till av bredare remsor eller folier framställda av substanser som används för tillverkningen av de fibrer som

förtecknats i tabell 2 i bilaga I till förordning (EU) nr 1007/2011 och som lämpar sig för textil användning.

Naturvårdsverket föreslår att ett utsorteringskrav i avfallsförordningen eller producentansvar ska gälla textilavfall från textilprodukter som till minst 80 viktsprocent består av textilfiber och som utgör:

- kläder inklusive arbetskläder och accessoarer eller
- hemtextil så som dukar, gardiner, sängkläder, filter, överkast och handukar.

9.2.3 Tidigare föreslagna förändringar

Naturvårdsverket har inom ramen för regeringsuppdraget ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning” (NV-04449-13) föreslagit att en ny kod ska införas under anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen gällande förberedelse för återanvändning genom kontroll, rengöring eller reparation.

Förebredelse för återanvändning

29:51 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.29 gäller för att återvinna avfall genom förberedelse för återanvändning. Med förberedelse för återanvändning avses detsamma som i avfallsförordningen (2011:927)

Anmälningsplikten skulle gälla och både icke-farligt och farligt avfall. Generellt sett borde det dock oftast handla om icke-farligt avfall. Naturvårdsverket har ansett att en övre mängdgräns inte är behöver sättas. Den typ av verksamhet som ingår i begreppet förberedelse för återanvändning är dock begränsad. En särreglering för åtgärder som utgör kontroll, rengöring och reparation skulle syfta till att underlätta den administrativa bördan för verksamhetsutövare och därigenom gynna sådan återvinning som generellt sett är mindre miljöpåverkande än övrig återvinning. Ett sådant undantag från tillståndskravet i avfallsdirektivet bör avse förberedelse för återanvändning av alla avfallsslag. För hanteringen av textil skulle den föreslagna ändringen innebära att aktörer som t.ex. bara kontrollerar t.ex.

sorteringsanläggningar kan bedriva sådan verksamhet i större skala utan att för den skull behöva söka det tillstånd för verksamheten som idag krävs för anläggningar för återvinning. Om en sådan reglering införs skulle det bli mindre administrativt betungande för aktörer som vill hantera textilavfall för förberedelse för återanvändning genom kontroll, rengöring och reparation. Denna regeländring kan göras separat (som en del av nollalternativet) eller gemensamt med vad som föreslås under 9.3 eller 9.4. Den föreslagna regeländringen innebär inte en förändring av det kommunala avfallsmonopolet, det blir alltså inte därigenom tillåtet för samtliga att samla in textilavfall.

9.3 Alternativet utsorteringskrav

Naturvårdsverket har utrett möjligheten att i avfallsförordningen ställa krav för att uppnå att textilavfall behandlas i enlighet med den i 15 kap. 10 § miljöbalken lagfästa avfallshierarkin. Textilavfall utgör i dag en del av det avfall som på många

håll samlas in i en fraktion benämnd ”brännbart avfall”. I dag stadgas i 14 § avfallsförordningen att brännbart avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall. Utsorterat brännbart avfall får enligt 9 § förordning (2001:512) om deponering av avfall inte deponeras.

Fraktionen brännbart innehåller ofta blandat avfall. Textilavfall kan idag komma till användning igen genom mindre omfattande återvinningsåtgärder än många andra avfallslag i denna fraktion. Det textilavfall som hamnar i ”brännbart-fraktionen” kan i många fall förberedas för återanvändning genom tämligen enkla åtgärder, alternativt materialåtervinnas. För att möjliggöra och säkra att textilavfall hanteras i enlighet med avfallshierarkin bör en reglering införas. En sådan reglering borde syfta till att textilavfall initialt sorteras ut och därefter hanteras i enlighet med avfallshierarkin. En tidig sortering innebär ökade möjligheter att ta tillvara produkter som kan användas igen efter att ha förberetts för återanvändning men också tillvaratagande för materialåtervinning.

Ett krav borde innebära att textilavfall sorteras ut, förvaras och transporteras bort skilt från annat brännbart avfall. Ett sådant krav borde gälla mot alla, i likhet med det krav som ställs på brännbart avfall i 14 § avfallsförordningen. Den som ansvarar för avfall kan samarbeta med andra aktörer för att fullgöra sina skyldigheter att sortera ut, samt för att säkerställa att materialet hanteras enligt avfallshierarkin och nå uppställda mål.

Enligt 15 § avfallsförordningen har Naturvårdsverket rätt meddela föreskrifter om sortering av brännbart avfall. Naturvårdsverket uppfattar att bemyndigandet ger Naturvårdsverket en möjlighet att meddela föreskrifter om utsortering av fraktionen brännbart avfall från annat avfall. Naturvårdsverket anser att det är oklart om bemyndigandet rymmer rätt att meddela föreskrifter om och hur sortering ska ske inom fraktionen brännbart avfall. Naturvårdsverket uppfattar att bemyndigandet inte innebär rätt att meddela föreskrifter om den vidare hanteringen. Oaktat om denna rätt skulle rymmas inom bemyndigandet ställer sig Naturvårdsverket tveksamt till lämpligheten i att utnyttja bemyndigandet för att ställa krav på hur sortering av avfall inom fraktionen brännbart avfall ska ske. Sådana krav medför, beroende på utformning, konsekvenser och kostnader för enskilda. Mot bakgrund av att det generellt inte anses lämpligt att lägga bördor på enskilda genom regler på föreskriftsnivå anser Naturvårdsverket att krav bör ställas i förordning. Genom att ställa kravet i avfallsförordningen åstadkoms större tydlighet kring hur textilavfall ska hanteras än om det sker i form av att Naturvårdsverket meddelar föreskrifter. Genom en förordningsändring skulle regeländringen också ges en större tyngd. Det skulle också vara lättare att koppla en sanktionsmöjlighet till en sådan bestämmelse.

Ett utsorteringskrav kan införas i eller i anslutning till 14 § avfallsförordningen. Det är viktigt att i en reglering avseende sortering tydligt definiera vilket textilavfall som avses, se 9.2.2. För att tydliggöra vikten av att aktörerna ska hantera avfallet i enlighet med avfallshierarkin kan det finnas anledning att i en sådan

bestämmelse hänvisa till att det utsorterade avfallet ska hanteras på ett godtagbart miljömässigt sätt och i enlighet med avfallshierarkin, 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer det inte nödvändigt att reglera hur det sorterade textilavfallet ska förvaras och transporteras. Till kravet skulle kunna kopplas en sanktionsavgift enligt förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter.

En sådan regeländring skulle innebära att ansvarsförhållanden skulle kvarstå som idag, dvs. kommunerna skulle ansvara för textilavfall som är hushållsavfall och verksamhetsutövare skulle ansvara för annat avfall än hushållsavfall. För att underlätta insamlingen, sortering och fortsatt hantering i enlighet med avfallshierarkin behöver ett krav ställas på avfallsinnehavarna att sortera ut avfallet. Ett sådant krav bör innebära en skyldighet för den som har textilprodukter som blivit avfall att sortera ut textilavfallet från annat avfall och hantera det skilt från annat avfall på ett sätt som underlättar att avfallet kan förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

Ovan beskrivna ändringar i avfallsförordningen skulle vara möjliga att genomföra med stöd av befintliga bemyndiganden i 15 kap. 22 § och 39 § miljöbalken. Naturvårdsverket ser inget behov av tillägg eller följdändringar i miljöbalken, eller följdändringar i andra förordningar. Eventuellt kan mindre justeringar eller tillägg till andra bestämmelser i avfallsförordningen behöva göras.

Naturvårdsverket bedömer att tillsynen över avfallshanteringen faller under 26 kap. 3 § miljöbalken och ska således fortsatt utövas av kommunen. Förslaget innebär att hanteringen av det textilavfall som är hushållsavfall skulle bekostas av kommunerna. Kommunen får med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken föreskriva om de avgifter som kommunen har för sin verksamhet om prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Kommunen skulle ha rätt att finansiera kostnaden med uttag av avgift.

Ett utsorteringskrav i avfallsförordningen uppfyller inte fullt ut principen om att förorenaren betalar. Naturvårdsverket bedömer dock att detta förslag innebär motsvarande miljömässiga vinst som införandet av ett producentansvar. Fördelar med detta förslag är att det skulle bli administrativt enkelt och att det kan genomföras genom endast mindre förändringar av dagens bestämmelser.

Naturvårdsverket föreslår att föreslagna mål (se 7.6.2) förs in i miljömålssystemet. Naturvårdsverket föreslår vidare att uppföljning görs vartannat år, att rapporteringen sker på samma sätt som för andra uppgifter om hushållsavfallet och att Naturvårdsverket redovisar till regeringen i samband med den årliga uppföljningen av miljömålen.

Om alternativet utsorteringskrav i avfallsförordningen genomförs behöver det historiska avfallet inte regleras särskilt. Kostnader för det historiska avfallet hanteras då på samma sätt som kostnaderna för övrig avfallshantering. Kommunerna har redan ansvaret för hushållsavfall och bär kostnaderna för det idag.

9.3.1 Behov av anmälan till EU-kommissionen

Ett krav på särskild sortering av en utpekad och definierad produktkategori, här textilavfall, kan innebära ett sådant krav på tjänsteutövare som kan innebära att den fria rörligheten för tjänster påverkas. Naturvårdsverket gör bedömningen att det är troligt att en reglering som skisserats, beroende på slutlig utformning, kan komma att behöva anmälas enligt tjänstedirektivet. Kraven bör kunna anses motiverade med folkhälsa och miljöskydd, och överensstämmer med principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det är troligt att den reglering som skisserats, beroende på slutlig utformning, även kan komma att behöva anmälas enligt direktivet om tekniska specifikationer eftersom det kan anses utgöra ett sådant *annat krav*: som väsentligen kan påverka saluföringen av en produkt.

9.4 Alternativet förordning om producentansvar

För att införa ett producentansvar för textil skulle det behövas en ny förordning om producentansvar. Det skulle också behövas ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen, miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (se avsnitt 9.4.7). Alternativet skulle innebära att ansvaret för hushållens textilavfall flyttas från kommunerna till producenterna. Eftersom de förändringar som krävs är relativt omfattande, och regeringen i uppdraget särskilt angett att Naturvårdsverket ska vidareutveckla ett tidigare förslag om ett producentansvar, är beskrivningen av detta alternativ betydligt mer omfattande än beskrivningen av alternativet att införa ett utsorteringskrav i avfallsförordningen.

9.4.1 Definition enligt OECD

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) definierar ett utökat producentansvar (Extended Producer Responsibility, EPR) som en miljöpolitisk strategi, där ansvaret för en produkt utvidgas till att inkludera hela produktens livscykel. Det utökade producentansvaret kännetecknas av två delar; dels en förskjutning av ansvar (praktiskt och/eller ekonomiskt, helt eller delvis) till producenten och bort från kommunen, dels incitament för producenter att ta hänsyn till miljöaspekter när de utformar produkter. För mer bakgrundsinformation om producentansvar, se bilaga 2.

9.4.2 Innehållet i ett nationellt producentansvar

På grund av de hinder Naturvårdsverket ser med att införa nationella regler om utformning av textilprodukter (se avsnitt 4.3), bedömer Naturvårdsverket att det inte är en framkomlig väg att föreslå sådana regler. Ett nationellt producentansvar

får därmed i huvudsak avgränsas till att reglera frågan om vem som har ansvar för hantering av textilavfall.

Inom ramen för de producentansvar som införts i Sverige har kostnaden för avfallshanteringen i hög utsträckning lagts på producenterna. I samtliga producentansvar som införts i Sverige har lagstiftaren också gett producenterna det praktiska ansvaret för insamlingen av avfallet.

9.4.3 Frivilligt producentansvar

Flera aktörer har framfört att de önskar ett frivilligt producentansvar för textil. Naturvårdsverket har funnit att det inte är lämpligt, framförallt av följande skäl.

Kommunens renhållningsskyldighet (15 kap. 8 § miljöbalken) innebär att kommunen ansvarar för insamling och behandling av hushållsavfall. De enda undantag som finns är när det finns särskilda bestämmelser om producentansvar. Det finns alltså inga andra undantag från det kommunala monopolet än obligatoriska producentansvar. Ett frivilligt producentansvar skulle därmed innebära ett avsteg i förhållande till dagens reglering. Det är eftersträvt att harmonisera lagstiftningar som rör samma område, eftersom det underlättar för alla inblandade. Att förorda en reglering av textilavfall som skiljer sig markant från regleringen av andra avfallsslag skulle vara en svårframkomlig väg juridiskt. Det finns också risk för att ett frivilligt producentansvar skulle medföra att ansvarsförhållanden blir otydliga. Naturvårdsverket bedömer inte att det finns tillräckligt starka skäl att införa en sådan särlösning för textilavfall.

9.4.4 Obligatoriskt producentansvar

Två varianter av obligatoriskt producentansvar är möjliga:

- Producenterna får ekonomiskt och praktiskt ansvar.
- Producenterna får ekonomiskt ansvar, men kommunernas praktiska ansvar för insamling av hushållsavfall kvarstår som idag.

I samtliga befintliga svenska producentansvar har producenterna både det ekonomiska och det praktiska ansvaret för avfallshanteringen. En modell där producenterna har ekonomiskt ansvar, men kommunerna ansvarar för den fysiska insamlingen, saknar alltså motsvarighet i svensk rätt. I ett sådant upplägg skulle producenterna ersätta kommunerna för insamlingen mot att de fick tillgång till det insamlade materialet.

När utredningstiden för detta regeringsuppdrag förlängdes i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015 angav regeringen att "Naturvårdsverket ska ta hänsyn till den påbörjade processen med förändringar i producentansvaret för förpackningar och returpapper". Den utredning som regeringen tillsatte i syfte att föra över ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper till kommunerna skulle vara klar 31 mars 2016. Något resultat av utredningen har dock inte redovisats. I juni 2016 uppgav miljöministern vid en riksdagsdebatt att regeringen inte har för

avsikt att genomföra den aviserade förändringen på förordningsnivå, utan att det krävs ändringar i lag och att förändringar därmed behöver ha stöd i riksdagen.

Det finns flera sätt att bedriva insamling av avfall på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverkets förslag innebär att man försöker styra utvecklingen genom mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning samt mål för minskade mängder textilavfall i hushållsavfallet. Avsikten är att målen ska styra utvecklingen mot insamlingsystem som blir mer lättillgängliga för hushållen. Krav på information till hushållen syftar till att åstadkomma önskade beteendeförändringar, dvs. att hushållen i högre utsträckning sorterar ut textilavfall.

Hur man väljer att bedriva insamlingen kan påverka vilken kvalitet man får på det insamlade avfallet. Om den som behandlar avfallet anser att det finns behov av att förändra kvaliteten på det insamlade materialet kan det finnas skäl att bedriva insamlingen på ett annat sätt. Naturvårdsverket anser generellt att det är angeläget att utforma system på ett sätt som innebär en minskad risk för konflikter mellan olika aktörer. Ett system där en aktör ansvarar för den fysiska insamlingen och en annan aktör finansierar denna insamling riskerar att leda till konflikter, både om kostnaden för insamlingen och om kvaliteten på det insamlade avfallet. Det finns risk för att sådana konflikter leder till en mindre effektiv avfallshantering. Ett uppdelat ansvar gör också att det inte finns lika tydliga incitament att bedriva avfallshanteringen på ett kostnadseffektivt sätt. Beroende på hur ett sådant system skulle utformas finns även risk för att beslut överklagas, vilket är kostsamt och administrativt betungande att hantera för samtliga inblandade aktörer. Om det finns flera producenter eller sammanslutningar av producenter behöver ett sådant system även hantera frågan om vilken av dessa aktörer som ska överta ansvaret för respektive insamlad delmängd som samlats in. Här kan svårigheter uppkomma på grund av olika insamlade delmängders kvalitet. Sammantaget kan ett system med producentansvar och kommunalt insamlingsansvar innebära att myndigheterna behöver lägga mycket resurser på hantering av aktörernas mellanhavanden.

I ett system med producentansvar där kommunen är insamlingsansvarig kan det även bli otydligt vem som ansvarar för att uppnå de uppställda målen. Ett system där någon för uppfylla sin förpliktelse är beroende av att andra parter uppfyller sina förpliktelser kan leda till konflikter. Naturvårdsverket anser vid en samlad bedömning att det finns flera nackdelar med ett sådant förslag och har därför valt att inte utreda detta vidare.

9.4.5 Verksamhetsavfall föreslås inkluderas i ett producentansvar

Det textilavfall som definierats i 9.2.2 som uppstår hos verksamheter liknar det som uppstår hos konsumenter; det utgörs av kläder, lakan etc. Naturvårdsverket vill av miljömässiga skäl säkerställa att allt textilavfall som inkluderas i den föreslagna definitionen samlas in separat. Naturvårdsverket har inte sett någon anledning att exkludera avfall från verksamhetsutövare i ett producentansvar för textilavfall, och

föreslår därför att även avfall från verksamheter ska sorteras ut och lämnas till producenternas insamlingssystem.

9.4.6 Historiskt avfall

Med historiskt textilavfall avses textilavfall från sådana textilprodukter, som blivit avfall innan eventuell ny reglering träder i kraft. Textilavfall så som definierats som grund för producenternas åtagande har i detta uppdrag till stor del bedömts utgöra en resurs. Textilavfallet är också en resurs som många vill ha åtkomst till. Om producentansvar införs borde ansvaret för insamling av annat än det egna avfallet i vart fall till viss del läggas på producenterna. Kostnaderna för sådant textilavfall borde fördelas proportionerligt mellan de insamlingssystem som erhåller tillstånd. Vid införande av ett producentansvar bör närmare utredas till vilken andel producenterna ska svara för annat än det egna avfallet och motsvarande den mängd de satt på marknaden.

9.4.7 Behov av följdändringar

För att införa ett producentansvar kommer det att behövas ändringar i avfallsförordningen, miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

För att kunna ställa krav på tillståndspliktiga insamlingssystem i en ny förordning om producentansvar, krävs även ändringar i 15 kap. 15 § miljöbalken.

I avfallsförordningen bör bestämmelse införas om att innehavare av textilprodukter som blivit avfall ska sortera ut textilavfallet från annat avfall och hantera det skilt från annat avfall på ett sätt som underlättar att avfallet kan förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas, samt lämna det till tillståndspliktigt insamlingssystem eller annan som är behörig att samla in avfallet.

I miljötillsynsförordningen bör tillsynsansvaret för förordningen regleras 2 kap.

Ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken behövs för att möjliggöra avgiftsuttag av producenterna, vilket krävs för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att tillsyna de tillståndspliktiga insamlingssystemen. En årlig avgift borde täcka kostnader för Naturvårdsverkets operativa tillsyn och reglering bör utformas i likhet med avgiftsuttaget för övriga producentansvarsregleringar som har krav på tillståndspliktiga insamlingssystem. Förslagsvis förs bestämmelser in i 7 kap. Lämpligt är att en ny 8 h § och 8 i § förs in i förordningen.

9.4.8 Behov av anmälan till EU-kommissionen

Ett producentansvar med tillståndspliktiga insamlingssystem för textilavfall skulle ställa krav på producenterna som kan innebära att den fria rörligheten för tjänster påverkas. Detta då krav ställs på någon (att vara ansluten till insamlingssystem eller se till att annan tar ansvar för produkter företaget sätter på marknaden) för att sälja eller på annat sätt sätta produkter på den svenska marknaden.

Naturvårdsverket bedömer att en reglering om producentansvar med det innehåll som skisserats behöver anmälas enligt tjänstedirektivet. Kraven bör kunna anses motiverade med folkhälsa och miljöskydd, och överensstämmer med principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det är troligt att den reglering som skisserats, kan utgöra en föreskrift som innebär ett sådant *annat krav* som på väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den att förordningsändringarna, beroende på slutlig utformning, kan komma att behöva anmälas även enligt direktivet om tekniska specifikationer.

9.5 Utformningen av en förordning om producentansvar

Vid ett eventuellt införande av ett producentansvar för textil bedömer Naturvårdsverket att följande behöver regleras i en ny förordning.

9.5.1 Syfte

Syftet med förordningen bör vara att producenter ska ta ansvar för textilavfall, att textilavfallet ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och att nå uppsatta mål.

9.5.2 Definition av producent

Naturvårdsverket bedömer att begreppet producent bör omfatta den som yrkesmässigt tillverkar, eller för första gången säljer eller till Sverige för in en textilprodukt som till minst 80 viktsprocent består av textilfiber och som utgör kläder, inklusive arbetskläder och accessoarer, eller hemtextil så som dukar, gardiner, sängkläder, filter, överkast och handdukar. Detta innebär att det bara skulle finnas en producent per produkt, vilket är önskvärt. Det innebär också att second hand-aktörer inte inkluderas i definitionen. En fördel med det är att second hand-aktörer då inte behöver ta praktiskt eller ekonomiskt ansvar för att hantera textilavfall.

Definitionen syftar till att inkludera samtliga aktörer som har försäljningsorganisation i Sverige. Utan ett gemensamt producentansvar inom EU ser Naturvårdsverket att det är svårt att säkerställa att de som bedriver distansförsäljning från annat land omfattas av och följer regelverket. Sådana krav skulle kunna anses utgöra otillåtna handelshinder och det skulle vara svårt att bedriva tillsyn över att kraven följs. Svårigheterna med att kunna ställa krav på utländska aktörer utan juridisk organisation i Sverige utifrån nationell lagstiftning är ett generellt problem och har tidigare uppmärksammats i utredningar som

Naturvårdsverket har gjort³⁵. Problematiken innebär att de tillståndsgivna insamlingssystemen kan få stå för kostnaden för att samla in textilavfall även från utländska e-handelsaktörer.

Naturvårdsverket har övervägt att exkludera producenter med liten omsättning för att minimera den administrativa bördan, men funnit att det skulle vara svårt att avgöra var en sådan gräns skulle dras.

9.5.3 Krav på producenter

Naturvårdsverket bedömer att en eventuell förordning bör innehålla krav på att den som är producent av textilprodukter ska:

- 1) tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att textilprodukterna tas om hand när de blivit avfall och se till att systemet uppfyller kraven i förordningen eller,
- 2) se till att någon annan som har tillstånd att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om textilprodukterna när de blir avfall.

Naturvårdsverket bedömer att det i ett producentansvar kan ställas krav och mål på vad producenterna ska uppnå. Det bör dock inte ställas krav på hur producenterna ska uppnå dessa. Det är de som ska hantera det insamlade materialet och har kunskap om vad de kan effektivisera och om hur de bäst kan uppfylla de mål som ställs upp. Det bör därför vara upp till de tillståndspliktiga insamlingssystemen att bestämma hur de väljer att utforma systemet och hur de ska fördela kostnaderna och eventuella intäkter. Staten bör inte styra aktörernas ekonomiska mellanhanden. I enlighet med detta bör staten inte reglera vilka avgifter producenterna ska betala till insamlingssystemen och inte heller kräva att avgifterna ska differentieras, även om differentierade avgifter kan ha en miljöstyrande effekt.

Som alltid gäller att det måste gå att utöva tillsyn över de krav som ställs för att inte riskera att urvattna rättssystemet.

9.5.4 Mål

En förordning om producentansvar för textil bör innehålla mål i enlighet med vad som anges i 7.6.2.

³⁵ Jämför skrivelse 2016-07-28, NV-06387-14, Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke

9.5.5 Tillståndspliktigt insamlingssystem

I uppdraget anges att om Naturvårdsverket föreslår ett producentansvar som inbegriper ett insamlingsansvar, ska Naturvårdsverket utveckla ett förslag om ett tillståndspliktigt insamlingssystem.

Det finns olika anledningar till varför ett insamlingssystem bör vara tillståndspliktigt. Grundprincipen för producentansvaren är att förorenaren ska betala. Principen förutsätter att insamlingen av textilavfall finansieras av producenterna. En ordning med på förhand godkända insamlingssystem bedöms minska risken för friåkare, dvs. producenter som inte bidrar till finansieringen av de gemensamma systemen.

Införandet av ett tillståndspliktigt insamlingssystem innebär att dessa ska tillståndsprövas och att systemen blir fristående tillsynsobjekt. Kraven i förordningen kan därför komma att riktas både mot producenter och mot de som driver insamlingssystemen. Tillståndspliktiga insamlingssystem är än så länge endast i drift för elutrustning och någon utvärdering av systemet har ännu inte gjorts.

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att Naturvårdsverket är tillståndsgivande myndighet för insamlingssystem för textilprodukter som blivit avfall på samma sätt som insamlingssystemet för elutrustning.

Det bör vara möjligt för andra aktörer än producenter att driva ett insamlingssystem. Den som driver ett insamlingssystem skulle dock behöva ha minst en ansluten aktör som är producent men även tillåta att de producenter som vill ansluter sig till insamlingssystemet.

Det bör i förordningen ställas krav på att insamlingssystem för att få tillstånd ska vara rikstäckande och lämpligt. Naturvårdsverket ser inte att det finns skäl för att göra annan bedömning av vad som avses med rikstäckande än den som görs för returpapper och förpackningar. För att ett system ska anses rikstäckande ska det därför i systemet finnas insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.

För att insamlingssystemet ska anses vara lämpligt ska:

- insamlingssystemet tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser där den som vill lämna textilavfall kan göra det enkelt och utan att behöva betala någon ersättning till systemet,
- verksamheten bedrivs så att den effektivt bidrar till att nå målen i förordningen och får ej försvåra för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning och i övrigt se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt
- det ska finnas en ”betryggande ekonomisk säkerhet” som motsvarar kostnaden för att samla in och behandla textilavfallet som systemet ska ta

hand om i enlighet med förordningens bestämmelser, jämför särskilt syftet med förordningen,

- alla producenter som önskar ska få ansluta sig till insamlingssystemet,
- den som driver systemet ska samverka med andra som har tillstånd enligt förordningen om hur kostnader för det textilavfall som samlats in ska fördelas.

Naturvårdsverket bedömer att det borde vara upp till insamlingssystemen att utforma detaljerna i dessa, så att de mål och krav som ställs i förordningen uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt. Det innebär t.ex. att det skulle vara upp till insamlingssystemen att avgöra om man vill ingå avtal med kommuner och second hand-aktörer för att fullgöra de skyldigheter insamlingssystemen skulle ges i förordningen. Det innebär också att ekonomiska mellanhavanden mellan producenter och insamlingssystem blir upp till insamlingssystemet att hantera och reglera. Exempelvis finns möjligheter att inom insamlingssystemet införa differentierade avgifter på liknande sätt som i det franska producentansvaret. Det innebär också att det blir upp till producenterna och insamlingssystemet att välja hur eventuella intäkter i systemet ska fördelas, alternativt investeras. Här finns stora möjligheter att satsa på forskning och utveckling och/eller ny teknik.

9.5.6 Krav på samråd

Naturvårdsverket bedömer att en eventuell förordning bör innehålla krav på att den som avser driva ett insamlingssystem innan ansökan om tillstånd skickas till Naturvårdsverket bör samråda med kommunerna eftersom det är kommunerna som har det övergripande ansvaret för renhållningen. Kommunerna bör även ges möjlighet att framföra synpunkter på insamlingssystemens organisation och drift samt samordning med andra insamlingssystem med tillstånd.

Samråd bör också ske, innan insamlingssystemet ansöker om tillstånd, med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem för att undersöka om det finns möjligheter att samordna systemen.

Den som driver ett insamlingssystem bör även när systemet är i drift vid behov eller på begäran av kommunen samråda med kommunen om väsentliga frågor som rör systemet liksom med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem.

9.5.7 Krav att informera

För att hushållen ska få erforderlig information bör ansvaret åvila kommunen att informera hushållen om skyldigheten att sortera ut textilprodukter som blivit avfall från annat avfall, hur sorteringen ska gå till, var tillgängliga insamlingssystem finns, hur hushållen kan bidra till ökad återanvändning och återvinning, och de resultat som sorteringen bidrar till. Kommunernas informationsansvar kan anses ingå i kommunernas renhållningsansvar och bör finansieras genom avfallsavgiften.

Producenterna bör informera andra än hushåll om hur textilavfall ska hanteras. Producenterna bör även ansvara för att informera om vad som gäller för att minska

uppkomsten av avfall. Insamlingssystemen ska tillhandahålla information till kommunerna om tillgängliga insamlingsplatser och sorteringsanvisningar.

9.5.8 Krav på rapportering

Den som ansvarar för det tillståndspliktiga insamlingssystemet skulle årligen rapportera till Naturvårdsverket:

- uppgifter om vilka producenter som omfattas av systemet,
- uppgifter om den mängd textilavfall som under det närmast föregående kalenderåret samlats in i separat fraktion,
- uppgifter om vilka mängder som gått till förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive till annan återvinning

Naturvårdsverket förespråkar ovanstående rapportering baserat på målens utformning och gällande regelverk, men ser också att det vore önskvärt om rapporteringen skulle inkludera mängden material som behandlats inom Sverige respektive vad som exporterats, liksom mängden material som återvunnits till nya textilier.

För att kunna följa upp målet om att minska mängden textilavfall i restavfallet behöver kommuner rapportera in mängden textilavfall i restavfallet. Det innebär att plockanalyser av restavfallet behöver utföras. (Ett 20-tal plockanalyser bedöms kunna ge tillräcklig statistisk säkerhet.) Naturvårdsverket bedömer att ett sådant krav kan ställas med stöd av befintligt bemyndigande i 15 kap. 9 § miljöbalken. Kravet bör i en förordning om producentansvar kunna ställas på kommunerna och att de ska rapportera till Naturvårdsverket. Vidare föreslår Naturvårdsverket att insamlingssystemen ska finansiera den del av plockanalyserna som avser textilavfallet. Redan idag genomför många kommuner frivilligt regelbundna plockanalyser av hushållsavfallet.

9.5.9 Prövning och tillsyn

En fungerande prövning och tillsyn är nödvändig för att producentansvaret ska få den effekt som avses. Det ligger närmast till hands att föreslå att ansvaret för prövning och tillsyn utformas på ett sätt som harmoniserar med övriga förordningar om producentansvar. Naturvårdsverket bedömer därför att Naturvårdsverket bör ha tillsynen över ett producentansvar för textil och att det är lämpligt att Naturvårdsverket är tillståndsgivande myndighet för insamlingssystemen.

Eftersom Naturvårdsverket borde vara tillståndsgivande myndighet och ha tillsynsansvar för de tillståndspliktiga insamlingssystemen bör rätt också föreligga för avgiftsuttag av producenterna för att finansiera tillsynen.

9.6 Alternativ som övervägts men inte föreslås

9.6.1 Att förbjuda förbränning

Det finns i gällande avfallslagstiftning inget hinder mot att i Sverige införa ett förbud mot förbränning av vissa avfallsslag, t.ex. textilavfall. För andra avfallsslag har Sverige dock valt en väg där utvecklingen inom avfallsområdet styrs genom att sätta mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Genom att exkludera energiåtervinning från mål om återvinning kan man styra bort från förbränning. Det finns inte skäl för att styra textilavfall på ett annat sätt än annat avfall. Därför har Naturvårdsverket inte närmare analyserat möjligheten att införa ett förbud mot att förbränna textilavfall.

9.6.2 Införa anmälningsförfarande för insamling

Många aktörer anser att det finns fördelar med att fler aktörer än kommunerna skulle ha möjlighet att samla in textilavfall från hushåll. Ett förslag som kommit in är införande av ett anmälningsförfarande för aktörer som har för avsikt att samla in textil. Naturvårdsverket har tolkat det som att kommunens övergripande ansvar för textilavfall som är hushållsavfall skulle kvarstå. De aktörer som vill hantera textilavfall skulle anmäla detta till kommunen och förfarandet skulle ersätta den anmälan som idag ska göras till länsstyrelsen enligt 46 § avfallsförordningen samt de överenskommelser/avtal som behövs mellan kommun och aktör för att det ska vara tillåtet för annan än kommun att samla in textilavfall.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att ansvaret för avfall är tydligt. Vad gäller samtlig annan avfallshantering är det utpekat i författning vem/vilka som ansvarar för ett avfall. Det finns alltså inga andra undantag från det kommunala monopolet än obligatoriska producentansvar. Det är eftersträvänsvärt att harmonisera lagstiftningar som rör samma område, eftersom det underlättar för alla inblandade. Naturvårdsverket anser att det föreslagna anmälningsförfarandet skulle medföra en otydlig ansvarsfördelning. Naturvårdsverket bedömer inte att det finns tillräckligt starka skäl att införa en sådan särlösning för textilavfall.

Enligt artikel 26 i avfallsdirektivet har EU:s medlemsstater skyldighet att se till att en nationell behörig myndighet för ett register över verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in avfall. Ett sådant register förs idag av länsstyrelserna. Naturvårdsverket anser att det skulle bli mer administrativt betungande än idag att samla in och sammanställa uppgifter om vilka som samlar in avfall i kommunerna och att det skulle medföra svårigheter att föra det register som ska föras enligt artikel 26.

I artikel 23 avfallsdirektivet föreskrivs att medlemsstater ska kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha tillstånd från behörig myndighet. Naturvårdsverket bedömer att ett anmälningsförfarande med anmälan till kommunerna inte skulle uppfylla kraven i avfallsdirektivet och att det

inte finns tillräckligt starka miljömässiga skäl för att anmäla undantag och fastställa allmänna regler för behandling i enlighet med artikel 24 avfallsdirektivet just för textilavfall.

9.6.3 Nollalternativet

Nollalternativet innebär att det inte genomförs några ändringar i avfallsregelverket till följd av detta regeringsuppdrag. Andra förändringar av styrmedel och åtgärder, som redan pågår eller beslutats om, ingår dock i nollalternativet. Nollalternativet är alltså inte detsamma som nuläget, utan beskriver en framtida utveckling. En utveckling mot mer sortering och separat hantering av textilavfall förväntas ske i nollalternativet, men utvecklingen väntas gå långsammare jämfört med om bindande regler införs.

I nollalternativet förväntas kommunerna fortsatt ha ansvaret för textilavfall som är hushållsavfall, medan verksamhetsutövare ansvarar för textilavfall som inte är hushållsavfall. Det innebär i korthet följande:

- Kommunerna ska följa kommunrättsliga regler. Detta kan innebära att kommunerna bör konkurrensutsätta insamling och hantering av textilavfall i den mån de inte svarar för den själva.
- Andra aktörer än kommuner får, liksom idag, endast samla in hushållsavfall om det sker på uppdrag av en kommun.
- Andra aktörer än kommuner, som samlar in och hanterar textilavfall, ska anmäla detta till den länsstyrelse där aktören har sitt huvudsäte.
- Naturvårdsverket vägleder om hantering av textilavfall.

I nollalternativet anges att kommuner bör samla in textilavfall separat i följande planer, program och föreskrifter, som beskrivits tidigare i redovisningen:

- Nationella avfallsplanen
- Nationella avfallsförebyggande programmet
- Naturvårdsverkets vägledning till föreskrifter om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning

10 Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag om hållbar avfallshantering

I detta kapitel redovisas de samhällsekonomiska konsekvenser som uppkommer i nollalternativet, med ett utsorteringskrav i avfallsförordningen och med ett producentansvar, samt på vilket sätt olika aktörer påverkas. Konsekvenser delas upp i åtgärdskostnader³⁶, transaktionskostnader³⁷ och miljönytta. I åtgärdskostnaderna ingår även den intäkt som erhålls genom försäljning av textilier för återanvändning och återvinning. För en detaljerad genomgång av åtgärdskostnader och miljönytta, se Enveco 2016. För detaljer om beräkningar av transaktionskostnader se bilaga 3.

I kapitlet beskrivs även hur formell återanvändning³⁸ kan påverkas. Semiformell och informell återanvändning som sker genom försäljning på nätsajter, bloppisar och loppisar av konsumenten förmodas inte påverkas eftersom incitament finns i form av att transaktionen ger en intäkt till säljaren.

10.1 Nollalternativet

De kostnader som redovisas för nollalternativet är de som uppkommer i samband med att insamling och hantering av textilavfall ska kunna ske enligt regelverket.

Hur långt det är möjligt att nå i nollalternativet är svårt att förutsäga. I Enveco 2016 gjordes ett antagande om att det skulle vara möjligt att nå 25 % minskning av mängden textilavfall i restavfallet till år 2025, givet vissa informationsinsatser, ökande intresse för second hand-handel och en ökande medvetenhet om miljöfrågor. Om en minskning med 25 % skulle vara möjlig att nå skulle åtgärdskostnaderna uppgå till 169 miljoner kronor.³⁹

³⁶ Med åtgärdskostnader avses kostnader som uppkommer av en fysisk eller beteendemässig förändring som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor där syftet är att nå ett mål inom miljöområdet.

³⁷ Transaktionskostnader är kostnader för att införa och upprätthålla ett styrmedel. De delas ofta upp i informativa, juridiska, administrativa och kostnader som avser tillsyn.

³⁸ Återanvändning kan delas in i formell återanvändning (t.ex. second hand-aktörers containerinsamling och second hand-butiker), semiformell återanvändning (t.ex. Blocket och Tradera) och informell återanvändning (t.ex. arv).

³⁹ Den totala kostnaden skulle uppgå till 291 miljoner kronor om även kostnaden för förbränning av avfallet inkluderas.

10.1.1 Statsförvaltning

Länsstyrelser ska handlägga anmälningar från aktörer som hanterar och vill hantera textilavfall. Varje aktör anmäler insamlingen i det län där aktören har sitt säte. En anmälan tar några timmar för en länsstyrelse att behandla.⁴⁰ I dagsläget är det sex butikskedjor och nio stora second hand-aktörer som skulle behöva anmäla sin insamling, men det är troligt att antalet ökar.

10.1.2 Kommuner

Att konkurrensutsätta insamlingen av textilavfall innebär en administrativ kostnad för kommunerna, ca 15 000 kronor för en genomsnittlig kommun. Om samtliga 290 kommuner ska genomföra en sådan innebär det en kostnad på ca 4-5 miljoner kronor.

10.1.3 Butiker och second hand-aktörer

De butiker och second hand-aktörer som vill samla in textilavfall men inte vinner en upphandling kan komma att påverkas negativt genom att de inte längre kan ta emot textilavfall (vilket många gör idag, trots att det inte följer regelverket).

Det är tidskrävande för de butiker och second hand-aktörer som vill samla in textilavfall att delta i kommunernas upphandlingsprocess. Tidsåtgången kan variera stort mellan de olika aktörerna men per upphandling kan det innebära 3-6 dagars arbete, dvs. 9 000-15 000 kronor per aktör. Totalkostnaden är svår att uppskatta då det saknas uppgifter om hur butikerna fördelar sig på Sveriges 290 kommuner. Butikerna och second hand-aktörerna behöver också anmäla insamlingen av avfall till länsstyrelsen i det län där företaget har sitt säte, vilket uppskattas uppgå till ca 3000 kronor per butikskedja/second hand-aktör. En grov uppskattning ger en kostnad på mellan 3 och 15 miljoner kronor.⁴¹

Second hand-aktörer som vill ställa upp insamlingsbehållare på kommunal mark bör också ingå ett avtal med kommunen att använda deras mark.

10.1.4 Hushåll

Nollalternativet innebär inte några kostnader eller andra konsekvenser för hushållen.

10.2 Utsorteringskrav i avfallsförordningen

10.2.1 Totala kostnader

Vid en målnivå om 60 % uppgår åtgärdskostnader för separat sortering och hantering till ca 425 miljoner kronor. Merkostnaderna i jämförelse med

⁴⁰ Erland Nilsson, Länsstyrelsen i Stockholms län 15 febr. 2016

⁴¹ 1-5 dagar per upphandling och minst 5 aktörer per kommun.

nollalternativet uppgår till 256 miljoner kronor.⁴² Transaktionskostnaderna beräknas uppgå till ca 9-17 miljoner kronor i inledande kostnader och ca 3-4 miljoner kronor i löpande kostnader.

10.2.2 Statsförvaltning

Införlivandet av det nya kravet innebär inledande kostnader för statsförvaltningen för att ändra i avfallsförordning och ta fram vägledning samt eventuellt göra en anmälan till EU. Den inledande kostnaden bedöms uppgå till ca 300 000-500 000 kronor.

För länsstyrelserna antas konsekvenserna vara lika stora som i nollalternativet.

10.2.3 Kommuner och avfallsentreprenörer

För kommuner och avfallsentreprenörer uppkommer åtgärds kostnader för att skapa en fungerande infrastruktur för utsortering och insamling av textilavfall.

På samma sätt som i nollalternativet kan kommunerna vara skyldiga att konkurrensutsätta avfallshanteringen såvida de inte driver avfallshanteringen i egen regi. Kostnaderna för denna process antas vara lika stora som i nollalternativet.

Kommunerna bör informera hushåll och verksamheter om hur de bör separera sitt textilavfall och var de kan lämna in sitt textilavfall. En nationell informationskampanj beräknas i ett inledningskede kosta 3-4 miljoner kronor per år. Per kommun innebär det en kostnad på ca 10 000-14 000 kronor.

För att kunna följa upp det föreslagna etappmålet behöver plockanalyser genomföras. Det krävs minst 20 plockanalyser för att ge ett bra underlag och kostnaden beräknas uppgå till minst 160 000 kr per år.⁴³ Därutöver krävs att kommunerna rapporterar in mängder som samlats in i separat fraktion. Det bör inte innebära någon stor merkostnad.

Miljöförvaltningen i varje kommun är ansvarig för tillsyn av kommunens renhållning. Naturvårdsverket har antagit att tillsynen över kravet på utsortering av textilavfall kan inkluderas i redan befintlig tillsyn, under förutsättning att det inte blir väsentligt fler insamlare, varför det inte bör innebära någon ytterligare kostnad för kommunen.

⁴² Enveco har också beräknat den totala kostnaden där hantering och förbränning av de 40 % som fortsatt hamnar i restavfallet ingår vilken uppgår till 491 miljoner kronor. Intäkter som erhålls från återanvändning och återvinning är inkluderade i åtgärds kostnaden.

⁴³ Idag görs plockanalyser vid kommunerna. Kostnaden avser merkostnaden för att inkludera textilavfall.

Ett krav på separat insamling kan leda till att kommunerna i ökad utsträckning väljer att samla in textilavfall genom fastighetsnära insamling. I analysen har antagits att fastighetsnära insamling ökar till 25 % (jämfört med 5 % i nollalternativet). Kostnaderna för installering av kärl och insamling ingår i den totala åtgärdskostnaden med ca 120 miljoner kronor och uppkommer för fastighetsägarna och kommunerna eller den avfallsentreprenör som sköter insamlingen åt kommunen. Fastighetsnära insamling kräver enskilda avtal mellan fastighetsägaren och entreprenörerna. Det är svårt att uppskatta tid och kostnad för att ta fram dessa avtal, men i analysen har en uppskattning gjorts att det tar ca 2-4 timmar per avtal, vilket skulle innebära en kostnad på 4-8 miljoner kronor om 5500⁴⁴ avtal ska ingås. Det är dock troligt att kommunen överlåter detta till den avfallsentreprenör som sköter insamlingen av hushållsavfallet i kommunen eller till någon av de ideella second hand-aktörerna.

Kommunerna kan föra över vissa kostnader på hushållen genom att höja avfallsavgiften.

10.2.4 Fastighetsägare

För fastighetsägarna uppkommer ökade kostnader för att installera ändamålsenlig plats för kärl samt för kommunal avgift som täcker kostnader för fastighetsnära insamling och för att administrera anmälningar till den entreprenör eller kommun som ansvarar för insamlingen. Delar av dessa kostnader överförs ofta till hushållen via höjd hyra eller avgift.

10.2.5 Butiker och second hand-aktörer

De flesta kommuner har etablerade samarbeten med ideella second hand-aktörer. Naturvårdsverket bedömer det som troligt att dessa samarbeten skulle fortgå om ändringar infördes i avfallsförordningen. Därmed är det troligt att konsekvenserna för second hand-aktörer inte skulle bli så påtagliga. Att utsortering ska ske i alla 290 kommuner öppnar också upp för en ny marknad. En konkurrenssituation uppstår mellan second hand-aktörer som vill samla in avfall och nationella och internationella avfallsbolag. Vilka aktörer som kontrakteras beror dock på hur kommunerna agerar.

10.2.6 Övriga verksamheter

De verksamheter som idag genererar textilavfall är bl.a. företag som producerar textil, samt tvätterier och hotell. Dessa antas hantera textilavfall i en separat avfallsfraktion redan idag, och utsorteringskravet bör därmed inte innebära några ytterligare kostnader, jämfört med nuläget eller nollalternativet.

⁴⁴ Se bilaga 3 om hur 5500 avtal räknats fram.

10.2.7 Hushåll

Hushållen påverkas genom att de behöver avsätta tid för att separera textilavfall från övrigt avfall. Dessa kostnader har inkluderats i den totala åtgärdskostnaden (10.2.1) och beräknas uppgå till ca 45-90 kronor per person och år (dvs. ca 9000 kronor per ton). Hushållens kostnad bör dock vara lägre om fastighetsnära insamling införs. Hushållen kan också få ökad avfallsavgift då kommunen bekostar vissa avfallskostnader via avfallsavgiften. Även de kostnader som uppstår för fastighetsägare för att införa fastighetsnära insamling kan överföras till hushållen via höjd hyra eller avgift.

10.3 Förordning om producentansvar

10.3.1 Totala kostnader

Vid en målnivå på 60 % uppgår åtgärdskostnaderna för att samla in och hantera textilavfallet separat till ca 430 miljoner kronor.⁴⁵ I jämförelse med nollalternativet är merkostnaden ca 261 miljoner kronor. Transaktionskostnaderna uppgår till 59-118 miljoner kronor i inledande kostnader och 49-93 miljoner kronor i årliga kostnader.

10.3.2 Statsförvaltningen

Statsförvaltningen får inledande kostnader för arbete med att ta fram en ny förordning om producentansvar, samt ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen, miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Därutöver ska vägledning tas fram och en anmälan göras till EU. Att göra de ändringar och ta fram den vägledning som behövs innebär en kostnad om ca 1-2 miljoner kronor.

Därtill kommer administrativa löpande kostnader för prövning och tillsyn av insamlingssystem som beräknas uppgå till ca 400 000 kronor per år. Den administrativa kostnaden föreslås föras över till producenterna i form av en årlig avgift.

Den tid och kostnad som länsstyrelserna har i nollalternativet för administration av anmälningar försvinner.

10.3.3 Producenter

Antalet företag som definieras som producenter beräknas uppgå till ca 10 000 stycken (se avsnitt 9.5.2 och bilaga 1). Producenterna får ökade kostnader för att skapa en fungerande infrastruktur för utsortering och hantering av textilavfall.

⁴⁵ Enveco 2016 har inkluderat hantering och förbränning av de 40 % som fortsatt hamnar i restavfallet. Totalkostnaden uppgår till ca 495 miljoner kronor. Intäkter från återanvändning och återvinning ingår i åtgärdskostnaden.

Producenterna bör också enligt principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP) stå för kostnaderna relaterade till hanteringen av det textilavfall som fortsättningsvis hamnar i restavfallet eftersom producenterna i ett producentansvar blir ansvariga för hanteringen av allt textilavfall.

Producenternas transaktionskostnader är betydande. Inledande administrativa kostnader består i arbetet med att bygga upp ett fungerande system i form av en organisation (PRO, Producer Responsibility Organization) som kan uppfylla kraven som ställs på tillståndspliktiga insamlingssystem. Det är svårt att i förväg veta hur mycket tid som krävs för varje företag och olika företag behöver lägga olika mycket tid. Vid ett antagande att en producent i genomsnitt lägger mellan 20-40 timmar på inledande arbete uppgår den totala kostnaden till ca 50-100 miljoner kronor.

Löpande kostnader för producenterna består främst i årlig rapportering till insamlingssystemet, vilket uppgår till ca 4000-8000 kronor per företag och totalt mellan 40 och 80 miljoner kronor. Därutöver ska producenterna ersätta insamlingssystemens administrativa kostnader som består i att årligen rapportera uppgifter till Naturvårdsverket och föra ett register över samtliga producenter. Insamlingssystemet (PRO) ska också informera kommunen om hur insamlingssystemet är uppbyggt samt samråda med kommunerna. De är även ansvariga för att verksamheter dvs. t.ex. hotell, restauranger och tvätterier får information om hur de bör hantera sitt textilavfall. Insamlingssystemets årliga kostnader beräknas uppgå till ca 3 miljoner kronor (ca 300 kronor per producent).

För att producenterna ska kunna följa upp och rapportera in mängd textilavfall i restavfallet krävs att producenterna via insamlingssystemet samarbetar med kommunerna och att de får tillgång till resultat av kommunernas plockanalyser. Rimligt är att producenterna står för den extra kostnad som krävs för att analysera just textilavfall. För att säkerställa ett statistiskt säkert underlag bör det vara minst 20 plockanalyser. Merkostnaden för att inkludera textilavfall i 20 plockanalyser beräknas uppgå till minst 160 000 kronor per år.

Varje företag kommer att lägga olika mycket tid och det är svårt att veta hur detta påverkar varje företag. Hälften av de 10 000 producenter som antas ingå i producentansvaret är små företag med mindre än 4 miljoner i omsättning för vilka det blir en tyngre administrativ börda.

10.3.4 Kommuner och kommunala bolag

Kommunerna påverkas inte av ökade kostnader. Snarare ska de kostnader som kommunerna tidigare haft för hantering och förbränning av textilavfallet överföras till producenterna. Däremot får kommunerna vissa kostnader relaterade till deras ansvar för att informera hushållen. Denna kostnad bör vara i samma storleksordning som i utsorteringskravet, dvs. ca 3-4 miljoner kronor per år i ett inledningsskede.

10.3.5 Verksamheter som genererar textilavfall

Verksamheternas avfall föreslås ingå i producentansvaret vilket innebär att kostnaderna eller intäkterna för avfallshanteringen övergår från verksamheterna till producenterna. Det har inte varit möjligt att uppskatta kostnader för hantering eller intäkter från verksamheternas textilavfall.

10.3.6 Hushåll

Hushållen påverkas genom att de behöver avsätta tid för att separera textilavfall från övrigt avfall och transportera det till en samlingsplats. Dessa kostnader har inkluderats i den totala åtgärdskostnaden och beräknas uppgå till ca 45-90 kronor per person och år, dvs. ca 9000 kronor per ton. I analysen har antagits att insamlingen via fastighetsnära insamling ökar i jämförelse med nollalternativet. Hushållens kostnader för sortering och transport bör då minska.

Producenternas kostnader för att driva insamling och hantering kan överföras till konsumenterna genom att producenterna lägger på kostnaden på inköpspriset av nya textilier. Kostnaden uppgår till ca 1-1,50 kr per kg textil. Även kostnader för införandet av fastighetsnära insamling kan överföras till hushållen genom höjd hyra eller avgift.

10.3.7 Second hand-aktörerna

Hur second hand-aktörerna påverkas i ett producentansvar beror helt på vilken roll de får, vilket i stor utsträckning är upp till insamlingssystemen/producenternas organisation (PRO). Det är inte lämpligt att i förordningen reglera att insamlingssystemen ska ingå avtal med vissa aktörer och Naturvårdsverket kan inte styra producenterna i valet av samarbetspartners. De konsekvenser som uppstår för second hand-aktörerna och återanvändningen är därmed svåra att förutse.

Nedan förs en diskussion utifrån två möjliga scenarier. Även andra scenarier är tänkbara.

Scenario 1: Producenterna väljer att samla in både textil och textilavfall och att inte samarbeta med second hand-aktörerna.

Naturvårdsverket ser en risk för att ett producentansvar som inte inkluderar second hand-aktörer skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för vissa second hand-aktörer och försvåra för befintliga affärsmodeller som både gynnar återanvändning och skapar social samhällsnytta. Ett insamlingssystem där producenterna samlar in både textil och textilavfall kan leda till att konsumenterna väljer att lämna såväl textil som textilavfall till producenterna. Om producenternas insamlingssystem är lättillgängligt gör sig hushållen kanske inte besvär att lämna textil till ideella ändamål då det kan innebära längre väg att bära textilen. Dessutom kan många resonera att materialet ändå kommer att sorteras så att delar kan gå till återanvändning.

I detta scenario kan second hand-aktörer endast samla in textil för återanvändning, vilket innebär att de aktörer som idag samlar in även textilavfall behöver upphöra med det.

Det är också tänkbart att scenariot innebär att många kommuner kommer att minska mängden mark som de upplåter till ideella organisationers insamlingsbehållare på grund av att markytan är begränsad och producenternas behållare behöver utrymme. Resultatet kan bli en minskad mängd insamlad textil för second hand-aktörerna, vilket leder till minskade intäkter och därmed kan mindre medel återinvesteras i organisationernas sociala arbete i Sverige eller utomlands. Intäkter från textil utgör idag mellan 10-35 % av de ideella aktörernas totala omsättning (se bilaga 1). Det innebär även att arbetstillfällena försvinner och att de som jobbar ideellt och som arbetstränar förlorar dessa möjligheter. Ungefär hälften av de som jobbar med ideell second hand idag hanterar textil, vilket för de tre största organisationerna (Human Bridge, Röda Korset och Myrorna) innebär att ca 300 personer förlorar sitt helårsarbete. Även 13 000 frivilliga berörs genom att förlora en viktig social aktivitet. Ideell Second Hand anlätade under 2014 SERUS för att uppskatta den sociala nytta som de ideella second hand-organisationerna bidrar till. SERUS (2014) använde då begreppet Social Return on Investment som uppskattar effekter som saknar marknadsvärde som t.ex. ökad självkänsla, social gemenskap och miljöförstoring. I rapporten uppskattade de att det totala värdeskapandet som Ideell Second Hand bidrar till uppgår till 7,7-15 miljarder för det år som studien avsåg. De ideella organisationernas överskott bidrar förutom till den sociala nyttan i Sverige även till bistånd dels i krissituationer dels mer långsiktigt till olika projekt i andra länder.

Scenario 2: Producenterna väljer att samarbeta med second hand-aktörerna

Om producenterna väljer att samarbeta med second hand-aktörerna skrivs troligen avtal mellan vissa second hand-aktörer och producenternas organisation/insamlingssystemet. De aktörer som producenterna väljer att samarbeta med skulle då sannolikt gynnas i och med att de skulle få hantera större mängder än i nollalternativet och idag. Det innebär lägre transaktionskostnader än om avtal ska ingås med kommunerna, eftersom det endast antas bildas ett eller två insamlingssystem (att jämföra med 290 kommuner). Scenario 2 innebär precis som idag att second hand-aktörerna bör ingå ett avtal med kommunen att använda deras mark för insamling för återanvändning.

Second hand aktörerna skulle behöva rapportera till insamlingssystemet vilka mängder som samlats in och vilka mängder som förberetts för återanvändning och materialåtervinning. De större second hand-aktörerna rapporterar redan in detta till kommunen, varför det inte bör innebära en stor merkostnad.

Insamlingsverksamheterna kan fortsätta på samma sätt som idag. I analysen har dock antagits att viss insamling (15 %) skulle ske i butik, så insamlingen skulle därmed ske i viss konkurrens med butiksinsamlingen.

10.4 Miljönytta

Miljönyttan med att förbereda för återanvändning och materialåtervinna uttrycks i termer av undvikna miljöskadestnader. Monetär värdering har gjorts med hjälp av Ecovalue för minskade koldioxidutsläpp, försurning och övergödning. För detaljer kring beräkningar, se Enveco 2016. Materialåtervinning och återanvändning leder även till andra miljönyttor som t.ex. minskad vattenanvändning, minskat utsläpp av kemikalier etc. Dessa har dock inte varit möjliga att värdera kvantitativt.

Vid en målnivå på 60 % uppgår miljönyttan till ca 590 miljoner kronor per år.⁴⁶ Det gäller för såväl utsorteringskrav i avfallsförordning som för producentansvarsalternativet. Den beräknade nyttan förutsätter att återanvändning och materialåtervinning leder till mindre produktion av nya textilier.

10.5 Diskussion

Kostnaderna för insamling och hantering skiljer främst beroende på var avfallet samlas in. Den billigaste insamlingen är den som görs på återvinningscentralerna, som bedrivs i kommunal regi. Den samhällsekonomiska analys som gjorts av åtgärds-kostnader och nytta visar att kommunerna har möjlighet att genomföra separat insamling av textilavfall till en lägre kostnad än producenterna. Kostnadsbilden är dock avhängig de antaganden som görs om på vilka platser (återvinningscentraler, återvinningsstationer/containerinsamling, fastighetsnära insamling och insamling i butik) textilavfallet kommer att samlas in i de olika alternativen. Kostnadsbilden förändras också när transaktionskostnaderna inkluderas.

Målnivån som beräknas i Enveco är baserad på åtgärds-kostnader och uppnådd miljönytta men inkluderar inte transaktionskostnaderna. När dessa räknas in ändras målnivån för producentansvaret och en samhällsekonomisk lönsamhet uppnås vid 55 %. Det innebär att samhällsekonomisk lönsamhet kan uppnås i båda alternativ, men till en högre kostnad i producentansvaret. Miljönyttan är lika stor i båda alternativ eftersom samma mål ska nås i båda alternativ. Åtgärds-kostnaderna är något högre i producentansvaret. Det som främst bidrar till skillnaderna mellan de två alternativen, är producenternas transaktionskostnader.

De kostnader och den nytta som analysen baseras på är dock förknippade med stora osäkerheter. Känslighetsanalyser visar att en samhällsekonomisk lönsam målnivå ligger någonstans mellan 20 och 90 %, varför det inte med säkerhet kan sägas att en målnivå på 60 % leder till samhällsekonomisk lönsamhet.

⁴⁶ I jämförelse med nollalternativet uppgår miljönyttan till 342 miljoner kronor.

Hur målnivån varierar när olika parametrar förändras diskuteras i 7.6.3. Antaganden kring hushållens kostnader spelar också en avgörande roll i analysen. T.ex. så bör hushållens tid minska vid införandet av fastighetsnära insamling. Om deras tid minskar med hälften minskar åtgärdskostnaderna med ca 50 miljoner kronor per år i båda alternativen.

Det är svårt att i förväg säga vilket av de två alternativen som säkrast kan uppfylla målet. I båda alternativen är det osäkert hur second hand-aktörerna påverkas eftersom det är upp till den eller de aktörer som ansvarar för textilavfallet att avgöra hur de väljer att samarbeta med second hand-aktörer. Naturvårdsverket har bedömt att risken för att det uppstår negativa konsekvenser för ideella second hand-aktörer är större med ett producentansvar än om ett utsorteringskrav införs i avfallsförordningen och ansvarsförhållanden kvarstår som idag, i och med att många kommuner redan har etablerade samarbeten med ideella second hand-aktörer. Å andra sidan uppfylls principen om att förorenaren betalar (PPP) på ett bättre sätt med producentansvaret, genom att kostnader för hanteringen av textilavfall förs över från kommuner till producenter.

10.6 Effekter av export

Idag exporteras närmare 80 % (ca 21 000 ton) av de textilier som samlas in i Sverige (Doertbach 2016, Watson m.fl. 2016). En ny nordisk studie visar att exporten från Norden som uppgår till över 70 000 ton textil och textilavfall för återanvändning och materialåtervinning sparar 289 000 ton koldioxidekvivalenter och 71 miljoner kubikmeter vatten genom utebliven nyproduktion (Watson m.fl. 2016). En ökad insamling skulle med största sannolikhet leda till en ökad export. Det finns osäkerheter när det gäller exportens effekter i mottagarländerna. Se avsnitt 5.8 för en beskrivning av exporten.

Textilavfallet som samlas in till följd av förslagen i denna redovisning kan antingen komma sorteras i Sverige, eller exporteras till en sorteringsanläggning i annat land för att sedan exporteras vidare för återanvändning eller materialåtervinning. Det finns osäkerheter om vad som slutligen händer med textilavfallet som exporteras, men i ovan nämnda studie konstateras att omkring 85 % av insamlad textil från de nordiska länderna exporteras till länder inom EU. Materialet bör därmed hanteras enligt avfallshierarkin, men det finns risk att det material som sorteras ut, vilket enligt Doertbach (2016) utgör ca 2-3 % av materialet, kan hamna på deponi vilket är ett sämre alternativ än förbränning med energiåtervinning i Sverige.

Omkring 15 % av textilavfallet från de nordiska länderna exporteras direkt till länder utanför EU och en stor del av det som först sorteras i EU har länder utanför EU som slutdestination. Där gäller inte EU:s avfallshierarki. Det innebär att även om återanvändning och materialåtervinning är miljömässigt motiverat oavsett var i världen den sker så finns det risk att textilen slutligen hamnar i en avfallshög vid väggkanten eller på deponi alternativt förbränns utan kontroll. Watson m.fl. (2016) konstaterar att det är svårt att utföra livscykelanalyser (LCA) på ovan nämnda

avfallshanteringsscenarier. Resultatet av studien visar dock att den miljömässiga vinsten med att förlänga textiliers livslängd genom återanvändning och att utnyttja råvaran för materialåtervinning är stor då det ersätter jungfrulig råvara och nyproducerade produkter. Miljövinsten är så stor att påverkan från bristfällig avfallshantering, transporter och sortering utgör obetydliga faktorer jämfört med återanvändningens nytta (Watson m.fl. 2016). Det absolut bästa alternativet är återanvändning jämfört med både materialåtervinning och förbränning med energiåtervinning (Schmidt m.fl. 2016).

11 Sammanfattning förslag om hållbar avfallshantering

Naturvårdsverket bedömer att det är rimligt att anta att ett krav på separat hantering av textilavfall skulle efterlevas, oavsett om kravet införs genom ett producentansvar eller genom ändringar i avfallsförordningen. Det finns således inte fog för att anta att insamlingen och avfallshanteringens skulle bli miljömässigt bättre i det ena alternativet än i det andra. Därmed bedömer Naturvårdsverket att alternativen är likvärdiga från miljösynpunkt. Mot bakgrund av att miljönyttan bedöms kunna bli likvärdig i båda alternativen, anser Naturvårdsverket att frågan behöver avgöras på andra grunder än enbart miljömässiga.

Den samhällsekonomiska kostnaden är högre i ett producentansvar, främst till följd av administrativa kostnader för producenter (omkring 10 000 aktörer). Kostnaderna för insamling och hantering bärs med ett producentansvar kollektivt av producenterna, dvs. de aktörer som sätter textil på den svenska marknaden för första gången. Detta är i linje med principen om att förorenaren betalar, som enligt uppdraget ska vara en utgångspunkt för förslagen. Andra aspekter av betydelse är politisk, juridisk och praktisk genomförbarhet, påverkan på konkurrensförhållanden m.m.

När det gäller juridisk och praktisk genomförbarhet ser Naturvårdsverket att båda alternativen är genomförbara. Ett producentansvar innebär dock en betydligt större förändring, eftersom det innebär att nuvarande ansvarsförhållanden ändras. Det skulle också krävas större förändringar i lagstiftningen. Utöver en ny förordning om producentansvar skulle det krävas följdändringar i andra förordningar och ändringar i miljöbalken (vilket kräver riksdagsbeslut). Alternativet med ändringar i avfallsförordningen innebär att nuvarande ansvarsförhållanden kvarstår och att ändringar enbart behöver göras i en befintlig förordning, avfallsförordningen.

Båda alternativen bedöms vara praktiskt genomförbara. I båda alternativen skulle den som ansvarar för avfallet kunna samarbeta med andra aktörer för att fullgöra sina skyldigheter och säkerställa att materialet hanteras enligt avfallshierarkin. Ett producentansvar innebär att producenterna skulle ansvara för textilavfallet. Det skulle kunna underlätta för att använda avfallet som en råvara för ny textilproduktion.

Sammantaget ser Naturvårdsverket att båda alternativen kan uppnå den önskade miljönyttan och att båda alternativen är genomförbara. Ett producentansvar uppfyller principen om att förorenaren betalar (PPP), men är mer komplicerat att genomföra och medför även större risk för negativa konsekvenser för second hand-aktörer, jämfört med att låta ansvarsförhållanden kvarstå som idag och enbart ändra i avfallsförordningen. Ett producentansvar med kommunalt insamlingsansvar har inte utretts inom ramen för detta regeringsuppdrag.

I tabell 11.1 sammanfattas de tre huvudalternativ som utretts när det gäller hantering av textilavfall.

Tabell 11.1. Sammanfattning av nollalternativet och utredda alternativ för att införa lagkrav om utsortering av textilavfall. Lagkrav kan införas antingen genom utsorteringskrav i avfallsförordningen, eller genom en ny förordning om producentansvar. Notera att de kostnader och nyttor som redovisas för alternativen utsorteringskrav och producentansvar avser merkostnad respektive skillnaden i nytta jämfört med nollalternativet.

	Nollalternativ	Utsorteringskrav i avfallsförordningen	Förordning om producentansvar
	25 % minskning i restavfallet nås till 2025	60 % minskning i restavfallet nås till 2025	60 % minskning i restavfallet nås till 2025
Regeländringar – nationell nivå	Inga (ev. ändringar i 29 kap. 51 § MPF enligt Naturvårdsverkets tidigare förslag)	Ändringar i avfallsförordningen	Ny förordning om producentansvar. Ändringar i avfallsförordning, miljötillsynsförordningen, förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Ändringar i miljöbalken.
Behov av anmälan till EU-kommissionen	Nej	Troligen enligt direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) och enligt direktiv 98/34/EG	Ja, enligt direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) och troligen enligt direktiv 98/34/EG
Juridiskt genomförande	Inga ändringar	Liknar de regler som finns för brännbart avfall, genomförbart	Liknar befintliga producentansvar, genomförbart

Vägledning och tillsyn	Fokus på att nuvarande avfallsregelverk ska följas.	Ny vägledning behövs med fokus på nya regler. Tillsynsansvar kvarstår som idag.	Ny vägledning behövs med fokus på nya regler. Naturvårdsverket får tillsynsansvar över insamlingssystem och producenter.
Åtgärdskostnader (miljoner kronor)	169	256	261
Transaktionskostnader (miljoner kronor)	Inledande kostnader 7-20	Inledande 9-17 Löpande 3-4	Inledande 59-118 Löpande 49-93
Miljönytta (miljoner kronor)	248	342	342
Styrande effekt – från restavfall till separat fraktion	Låg	Hög	Hög
Styrande effekt – Ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning	Låg	Hög	Hög
Uppströms styrning (design, utformning, kemikalieinnehåll etc.)	Ingen	Ingen direkt	Ingen direkt
Fördelning av kostnader och PPP	Kommunerna får ta kostnaden	Kommunerna får ta kostnaden	Producenterna tar kostnaden,

<p>(Polluter pays principle)</p>	<p>för insamling och risken med att hitta avsättning.</p> <p>Kostnader tas ut via avfallstaxan. PPP uppnås i viss mån genom att hushållen, som också kan ses som förorenare, eventuellt får en högre avfallstaxa. Styrningen blir inte lika tydlig eftersom hushållen inte kan påverka avfallstaxans storlek genom sitt beteende.</p>	<p>för insamling och risken med att hitta avsättning.</p> <p>Kostnader tas ut via avfallstaxan. PPP uppnås i viss mån genom att hushållen, som också kan ses som förorenare, eventuellt får en högre avfallstaxa. Styrningen blir inte lika tydlig eftersom hushållen inte kan påverka avfallstaxans storlek genom sitt beteende.</p>	<p>dvs. PPP uppnås.</p> <p>Kostnaderna kommer troligen föras över på konsumenterna, som också kan ses som förorenare.</p>
<p>Konsekvenser för second hand-aktörer som samlar in textil och textilavfall (formell återanvändning)</p>	<p>Kan bli vissa negativa konsekvenser för dem som samlar in textilavfall utan att följa avfallsregelverket.</p>	<p>Konsekvenser beror på hur kommunerna agerar. Kommunernas etablerade samarbeten med second hand-aktörer bedöms fortgå.</p>	<p>Konsekvenser beror på hur insamlingsystemet (PRO) agerar. Risk för påtagliga negativa konsekvenser för vissa second hand-aktörer.</p>
<p>Dynamisk effektivitet</p>	<p>Marginell utveckling av sorterings- och återvinningsteknik, till följd av att textilavfallet görs tillgängligt i långsam takt.</p>	<p>Snabbare utveckling av sorterings- och återvinningsteknik genom att textilavfallet görs tillgängligt för marknaden.</p>	<p>Snabbare utveckling av sorterings- och återvinningsteknik genom att textilavfallet görs tillgängligt för marknaden.</p>

12 Reglering på EU-nivå

Det har inte ingått i regeringsuppdraget att utveckla förslag till EU-lagstiftning. Naturvårdsverket vill dock understyrka att det är viktigt att Sverige fortsätter att långsiktigt driva på för lagstiftning på EU-nivå, eftersom möjligheterna att reglera utformning av textilvaror på nationell nivå är mycket begränsade. Detta avsnitt beskriver i korthet frågor som Sverige skulle kunna driva.

Det finns redan gemensamma regler för miljöbelastning från textilproduktionsanläggningar inom EU (referensdokument för bästa tillgängliga teknik, så kallade BREF-dokument). I dessa fastställs tillståndsvillkor för tillverkningen med gränsvärden för utsläpps- och miljöbelastningen. Där ingår även t.ex. energianvändningen och hantering av avfallet från tillverkningen (Europeiska Kommissionen 2003). Kommissionen planerar att uppdatera referensdokumentet de närmaste åren.

Det finns även vissa EU-regler för utformning av textilvaror, bl.a. kemikaliereregler inom Reach och regler om märkning av innehåll av textilfibrer (textilfibermärkningsförordningen⁴⁷). Det finns dock flera andra aspekter på textilprodukter som också skulle kunna regleras på EU-nivå. Man kan dra en parallell till EU-lagstiftningen för elektriska produkter, där det finns följande EU-direktiv:

- Ekodesigndirektivet (2009/12/EG)
- Energimärkningsdirektivet (2010/30/EU)
- RoHS (2011/65/EU) om begränsning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning
- WEEE (2012/19/EU)

En EU-reglering på textilområdet kan behöva innehålla bestämmelser inom motsvarande områden, dvs. utformning (t.ex. livslängd och slitstyrka, innehåll av återvunnet material, återvinningsbarhet), märkning (av kemikalieinnehåll m.m.), kemikalieinnehåll (utöver kraven i Reach) och avfallshantering. En fördel med att hantera frågorna på EU-nivå är att reglerna då får ett mycket större genomslag, eftersom de gäller på hela EU:s inre marknad. En annan fördel är att reglerna då inte kommer i konflikt med EU:s regler om fri rörlighet för varor.

Begränsning av ämnen genom Reach gäller även för importerade varor. Det förekommer även att länder och enskilda tillverkare utanför EU frivilligt anpassar

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 av den 27 september 2011 om benämningar på textilfibrer och därtill hörande etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter

sina regelverk och riktlinjer till EU:s, och EU-regler kan därmed få effekt även utanför EU.

12.1 Utveckla EU-regler om kemikalier

EU:s kemikaliereregler är harmoniserade genom Reach. Samarbete inom Norden kan vara en väg att få gehör för bättre EU-regler och den nordiska handlingsplanen för hållbara textilier (Nordiska ministerrådet 2014) anger att de nordiska länderna gemensamt ska stärka Nordens inflytande över EU:s kemikaliereregler på textilområdet. I samband med att den Nordiska handlingsplanen lanserades i april 2015 skickade de nordiska miljöministrarna, på svenskt initiativ, ett gemensamt brev till kommissionen med en uppmaning om en skärpt lagstiftning för farliga kemikalier i textilier. I oktober samma år skickade den svenska regeringen, tillsammans med företrädare för den svenska mode- och textilindustrin, en skrivelse⁴⁸ till EU-kommissionen med krav på att EU ska skärpa regelverket kring farliga kemikalier i textilier. EU-kommissionen har därefter presenterat ett förslag om att införa en begränsning av ämnen som är cancerogena, mutagena och reproduktionsstörande och återfinns i textilier, genom ett förenklat begränsningsförfarande i Reach-förordningen (artikel 68.2). Förslaget var på offentligt samråd oktober 2015 till mars 2016. Under 2015 införde EU begränsningar av sexvärt krom, bly, blyföreningar och polycykliska kolväten (PAH) i konsumentvaror.

Kemikalieinspektionen har föreslagit att regeringen initierar ett arbete för att inom EU utveckla en särskild produktlagstiftning för textil, samt att Kommissionen ska undersöka möjligheterna till att införa utökad begränsning i EU av vissa azofärgämnen som idag inte täcks av befintliga regler inom Reach (Kemikalieinspektionen 2015).

Regler inom kemikalieområdet är en förutsättning för cirkulära flöden av textilier. Brister i lagstiftningen, såsom få begränsningsregler för användning av farliga kemiska ämnen i textilier, samt bristen på spårbarhet och information om innehållet i textilierna, utgör hinder som försvårar satsningar på materialåtervinning av textilier.

12.2 Utveckla EU-regler om märkning och produktinformation

Kemikalieinspektionen har föreslagit att den märkning som krävs av EU:s fibermärkningsförordning utökas till att även omfatta kemikalier. Syftet med

⁴⁸ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/10/asa-romson-kraver-tillsammans-med-svenska-textil-och-kladesforetag-att-eu-tar-bort-farliga-kemikalier/>

fibermärkningsförordningen är dock att främja den fria rörligheten på marknaden och inte att hantera miljö- och hälsoaspekter. I den översyn som nyligen avslutades valde Kommissionen att inte vidareutveckla fibermärkningsförordningen till att även omfatta information om kemikalier. Naturvårdsverket anser dock att Sverige bör fortsätta att driva på för EU-gemensamma regler om märkning. Konsumenterna behöver få mer information om plaggens innehåll av kemikalier för att kunna göra medvetna val. Inom ramen för den Nordiska Handlingsplanen pågår just nu ett projekt med syfte att ge input till EU:s kommande strategi för en giftfri miljö. Inom det projektet analyseras förutsättningar och hinder för en textilmärkning. Inom projektet ska också ett skriftligt inspel riktat till EU-kommissionen tas fram. Projektet beräknas avslutas 2017.

I Reach finns ett krav som innebär att företag alltid ska lämna information till professionella användare om en vara innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett särskilt farligt ämne som finns med på kandidatförteckningen. Konsumenter ska på begäran få samma information kostnadsfritt inom 45 dagar. Det finns skäl att förtydliga hur denna information ska lämnas och det bör också bli lättare för konsumenter att få del av informationen.

Viss information om ämnen som används i varor går att hitta på den europeiska kemikaliemyndighetens (Echas) webbplats. Echa har också genomfört en förstudie om hur möjligheterna att hitta information om kemiska ämnen i varor kan förbättras (Feasibility of a materials' information platform, MIP). I Danmark finns en mobil-app (Tjekk Kemien), som syftar till att tillgängliggöra dessa uppgifter. Tyska och danska myndigheter och konsumentorganisationer har också tagit initiativ till ett samarbetsprojekt för att öka information om särskilt farliga ämnen i varor. Projektet finansieras av EU (LIFE) och syftet är att ta fram en mobil-app och tillhörande databas för att enkelt ge konsumenter information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varor. Dessa initiativ omfattar inte bara textilprodukter, utan konsumentvaror i bredare bemärkelse.

Arbete med att förbättra informationsöverföringen pågår även på global nivå. Inom den globala kemikaliestrategin SAICM har ett frivilligt program⁴⁹ beslutats, som ska stödja företagens arbete med att förbättra informationen om kemikalier i varor. Programmet omfattar alla varugrupper och alla ämnen, med ett särskilt fokus på särskilt farliga ämnen.

På längre sikt bör även möjligheten övervägas att ge konsumenterna tillgång till data om produkternas miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv. EU:s arbete med att utveckla metoder för miljöavtryck (Environmental Footprint) skulle kunna ge underlag för detta.

⁴⁹ UNEP:s Chemicals in Products program (CiP)

12.3 Utveckla EU-regler om cirkulär ekonomi och avfall

I EU-kommissionens paket för cirkulär ekonomi ingår bl.a. förslag till höjda mål för förberedelse för återanvändning och återvinning av kommunalt avfall, samt förslag till minimikrav för producentansvar. Bland Sveriges prioriterade frågor finns bland annat utfasning av särskilt farliga ämnen, förebyggande av avfall samt information om farliga ämnen. Sverige har föreslagit att Kommissionen ska utreda möjligheten att införa ett krav på separat insamling av textilavfall, samt ett mål för förberedelse för återanvändning/återvinning av textilavfall.

Sverige har tidigare framfört att fler produktspecifika producentansvar bör utvecklas inom EU, bland annat för textilier. Sverige har ännu inte fått gehör för ett producentansvar för textilprodukter på EU-nivå, men den utredning som Naturvårdsverket gjort inom ramen för detta regeringsuppdrag visar att det finns miljövinster med att återanvända och återvinna textilavfall och för att detta ska vara möjligt behöver textilavfallet hanteras separat. Ett producentansvar på EU-nivå kan, till skillnad från ett nationellt producentansvar, även innehålla regler om produktutformning och kan därmed bidra även till att skapa incitament för hållbara och återvinningsbara textilprodukter. Naturvårdsverket bedömer att denna skrivelse kan tjäna som underlag för att på nytt lyfta frågan om ett producentansvar för textilier inom EU.

13 Referenser

Arnold, M., Reynolds, K. (2003) *Hedonic shopping motivations*. Journal of retailing 79(2003) s. 77-95.

Brismar, A. (2014). *Textila strömmar och förbehandlingsmetoder för textilfiberåtervinning. En studie om förutsättningar för pilot, begränsad och fullskalig drift av Re:newcells anläggning i Vänersborg*. Stockholm: Green Strategy.

Brooks, A. (2015). *Clothing Poverty; The hidden world of fast fashion and second hand clothes*. London: Zed Books Ltd.

Carlsson, A., Hemström, K., Edborg, P., Stenmarck, Å., & Sörme, L. (2011). *Kartläggning av mängder och flöden av textilavfall*. SMED-rapport 46:2011. Utgivare: Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut.

Doertbach, P. (2016). *Commission Expert Group on Textile Names and Labelling*. Bryssel.

EEA (2014). *Environmental Indicator Report 2014. Environmental Impacts of Production-Consumption Systems in Europe*. European Environmental Agency. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2014.

Ekström, K.M. & Salomonson, N. (2012). *Nätverk, trådar och spindlar: samverkan för ökad återanvändning och återvinning av kläder och textil*. Vetenskap för profession 22:1012. Högskolan i Borås.

Elander, M., Sörme, L., Dunsö, M., Stare M. & Allerup, J. (2014) *Konsumtion och återanvändning av textilier*. SMED Rapport Nr 149:2014. Utgivare: Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut.

Elander, M. (2014). *Participation in the 1st Congress of the Textile Recycling Valley "The second life for textile materials" in Lille (France) 5th-6th February 2014*. Copenhagen: Ej publicerad.

Elander, M. och Ljungkvist, H. (2016). *Critical aspects in the design for fiber-to-fiber recycling of textiles*. Mistra Future Fashion 2016:1.

Enveco (2016). *Kostnader och nytta vid olika målnivåer för textilavfall*. Åsa Soutukorva och Erik Wallentin. Enveco rapport 2016:2.

Europeiska Kommissionen (2003). *Reference Document on Best Available Techniques for the Textiles Industry*.

Fischer & Fox (2009). *Comparing policies to combat emission leakage: border tax adjustments versus rebates*. Journal of Environmental Economics and Management 64(2)199-216.

Gosh, M., Lou, D., Siddiqui, S. & Zhu, Y. (2012). *Border Tax Adjustments in the Climate Policy Context: CO₂ versus Broad-based GHG Emission Targeting*. Energy Economics 34 (s. 154-167).

Hennlock, M., Tekie, H., och Roth, S. (2015). *Styrmedel för hållbar konsumtion – perspektiv från ett urval utvärderingar*. Naturvårdsverket rapport 6658.

Hultén, J.; Johansson, M.; Dunsö, O.; Jensen, C. (2016). *Plockanalyser av textilier i hushållens restavfall. En kartläggning av mängder och typ av kläder, hemtextilier och skor*. SMED Rapport Nr 176:2016. Utgivare: Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut.

Human Bridge. (den 11 06 2014). *Årsberättelse 2013*. Hämtat från <http://www.humanbridge.se/> 2015-05-31.

IVA (2015). *Resurseffektivitet. Färdvägar mot 2050*. En rapport från IVA-projektet Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft. Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). <http://www.iva.se/globalassets/info-trycksaker/resurseffektiva-affarsmodeller/201511-iva-rfsk-rapport2-i.pdf>

IVA (2016) *Innovativa miljöer för ökad attraktionskraft*. Rapport från IVA:s projekt Attraktionskraft för hållbar tillväxt. <http://www.iva.se/globalassets/info-trycksaker/attraktionskraft-for-hallbar-tillvaxt/innovativa-miljoer-for-okad-attraktionskraft.pdf> (hämtad 2016-08-19)

Kemikalieinspektionen (2014). *Chemicals in textiles - Risks to human health and the environment*. Kemikalieinspektionen rapport 6/14

Kemikalieinspektionen (2015). Hämtat från <http://www3.kemi.se/sv/Innehall/Nyheter/Stopp-for-giftigt-amne-i-klader/> 2016-07-27

Konsumentverket (2016). *Utvärdering av Hallå Konsument*. Rapport 2016:8.

Kooistra, K., Pyburn, R. & Termorshuizen, A. (2006) *The sustainability of cotton. Consequences for man and environment*. Wageningen University & Research Centre. Report 223.

Lexén, J., Loh Lindholm, C., Youhanan, L., Stenmarck, Å. (2016). *Rekommendationer för utsortering av textilier med farliga ämnen ur kretsloppet*. SMED rapport 175:2016. Utgivare: Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut.

Livsmedelsverket (2016). *Slutrapport - Regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2013-2015. En bra start*. http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/miljo/matsvinn/slutrapport-matsvinn_160321.pdf Hämtad 27 maj 2016.

Magnusson, K., Eliasson, K., Fråne, A., Haikonen, K., Hulten, J., Olshammar, M. (2016). *Swedish sources and pathways for microplastics to the marine environment*. Stockholm: IVL, Swedish Environmental Research Institute Ltd. Report C 183.

Miljömålsrådet (2016) *Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2016*. Miljömålsrådets kansli. Hämtad från http://www.miljomal.se/Global/19_vem_gor_vad/miljomalsradet/2016/atgardslista-2016.pdf den 2016-08-15.

Mont, O., Heiskanen, E. Power, K. & Helka Kuusi, H (2013). *Förbättra nordiskt beslutsfattande genom att skingra myter om hållbar konsumtion*. Norden 2013:552.

Naturvårdsverket (2012). *Från avfallshantering till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012-2017*. Naturvårdsverket rapport 6502.

Naturvårdsverket (2014). *Avfall i Sverige 2012*. Naturvårdsverket rapport 6619.

Naturvårdsverket (2015a). *Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle. Sveriges program för att förebygga avfall 2014-2017*. Naturvårdsverket rapport 6654.

Naturvårdsverket (2015b) *Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015*. Naturvårdsverket rapport 6666.

Naturvårdsverket (2016a). *Avfallsförebyggande kriterier i offentlig upphandling. Verktyg för att nå de nationella miljökvalitetsmålen*. Naturvårdsverkets rapport 6729.

Naturvårdsverket (2016b). Naturvårdsverkets webbplats, sida Matavfallet behöver minska. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Mark/Avfall/Matavfall/> Hämtad 2016-05-29.

Nordiska Ministerrådet (2014). *Norden – velklædt i et rent miljø. Handlingsplan for bæredygtig mode og tekstil*. Norden. Hämtad 2016-05-09 från <http://dx.doi.org/10.6027/ANP2015-724>.

Nygaard, H.H. (2015). *Sustainable Textile Production Tirupur, India. Final report from a multi-stakeholder pilot implementation project in the Nordic countries and Tirupur, India*. TemaNord 2015:527. Nordiska ministerrådet.

Olsson, E., Posner, S., Roos, S., & Wilson, K. (2009). *Kartläggning av kemikalieanvändning i kläder*. Mölndal: Swerea IVF.

- Pal, R. J. (2015). *Collection and Legislation for used textiles and clothing*. Borås: TEKO, Sveriges textil och modeföretag.
- Palm, D., Danielsson, L., Elander, M. (2015). *Kartläggning av svenska kommuners arbete inom textil och textilavfall. Underlag för regeringsuppdrag*. IVL rapport U 5085.
- Palm, D., Elander, M., Watson, D. Kiørboe, N, Salmenperä, H., Dahlbo, H, Moliis, K., Lyng, K-A, Valente C., Gíslason, S. Tekie H and Rydberg T (2014) *Towards a Nordic textile strategy. Collection, sorting, reuse and recycling of textiles*. TemaNord, 2014:538.
- Palm, David. m.fl. (2015). *A Nordic Textile Strategy*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Pedersen, E.R.G., Andersen, K.R. (2013) *The SocioLog.dx experience: A global study on sustainable fashion*. Mistra Future Fashion. Copenhagen Business School . November 2013.
- Regeringens skrivelse 2015/16:169 Giftfri vardag*. Hämtat från <http://www.regeringen.se/contentassets/30c89c2667ed4fcf9dce4714a61030be/151616900webb.pdf> den 2016-06-29.
- SCB (2015). *Konsumtion av textil 2000-2014. Underlag till regeringsuppdraget, beställt av Naturvårdsverket*.
- SERUS (2014). Jannesson, E. & Nilsson, E. *En prognosticerande SROI analys av ideell second hand*. Hämtad från http://www.sofisam.se/download/18.727874b114bb71d3df1ba2c5/1472023479950/SROI-analys_ISH_Slutversion.pdf 2016-08-31.
- Schmidt, A., Watson, D., Roos, S., Askham, C., Poulsen, P. (2016). *Gaining benefits from discarded textiles: LCA of different treatment pathways*. TemaNord 2016:537. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Sternö, J och Nielsén, T (2015) *Modebranschen i Sverige. Statistik och analys 2015 uppdatering*. Rapport 15:08. Volante Research.
- Sternö, J & Nielsén, T (2016) *Hållbart företagande – analys av modebranschen*. Kommande rapport, Volante Research.
- Roos, S., Zamani, B., Sandin, G., Peters, G.M. & Svanström, M. (2016). *A life cycle assessment (LCA)-based approach to guiding an industry sector towards sustainability: the case of the Swedish apparel sector*. Journal of Cleaner Production, Volume 133, 1 October 2016, Pages 691–700, doi:10.1016/j.jclepro.2016.05.146

Upphandlingsmyndigheten (2016a). Textil och läder
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/kontor-och-textil/textil-och-lader/> Hämtad 2016-05-09.

Upphandlingsmyndigheten (2016b). Möbler
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/kontor-och-textil/mobler/> . Hämtad 2016-05-09.

Watson, D, Kiørboe, N., Palm, D., Tekie, H. & Ekvall, T. (2015). *Proposals for and assessment of policy packages that support EPR-systems and new business models for reuse and recycling of textiles*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Watson, D., Palm, D., Syversen, F., Skogesal, Olav, & Pedersen, Jakob. (2016). *Fate and Impact of Used Textiles exported from Nordic Countries*. Copenhagen: Nordiska Ministerrådet. (Fullständig rapport kommer att publiceras under oktober 2016.)

Östlund, Å., Wedin, H., Bolin, L., Berlin, J., Jönsson, C., Posner, S., Smuk, L., Eriksson, M., Sandin, G. (2015). *Textilåtervinning. Tekniska möjligheter och utmaningar*. SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut och Swerea IVF. Naturvårdsverket rapport 6685.

14 Bilaga 1 – Textilbranschen i Sverige

14.1 En global marknad

Befolkningen i världen ökar och fattigdomen minskar. Den växande globala medelklassen väntas medföra en ökad efterfrågan på konsumentprodukter, bl.a. kläder och hemtextil. Det är oklart om detta i sin tur leder till dyrare textilprodukter för de svenska konsumenterna, eftersom råvarukostnaden endast utgör en mycket liten andel av konsumentpriset på textilprodukter. Priserna på arbetskraft i nuvarande textiltillverkningsländer förväntas öka successivt. Fram till år 2020/2030 förväntas delar av textilproduktionen till följd av detta flytta till Afrika söder om Sahara för att kunna behålla låga priser. Råvarupriset på bomull har legat på ungefär samma nivå mellan 2009 och 2014, med undantag för en rejäl topp under 2011. Textilbolagen är relativt exponerade mot oljemarknaden och kostnadsutvecklingen beror därmed i stor utsträckning på utvecklingen av oljepriset. Det är svårt att förutspå framtida råvarupriser.

14.2 Textiltillverkning i Sverige

Textiltillverkningen i Sverige ligger under SCB:s SNI indelning 17-19. Branschen kan indelas i textilindustri, beklädnadsindustri och industri för läder och lädervaror och har sin tyngdpunkt i Södra Sverige (Skåne, Halland och Västergötland). Av 20 beredningsanläggningar ligger 12 i Västra Götaland.

14.3 Modebranschen

Tillväxtverket har gjort en sammanställning av modebranschen i Sverige i rapporten ”Modebranschen i Sverige – statistik och analys 2014” (rapport 0163) med särskilt fokus på branschstruktur. Rapporten från 2015 var fokuserad på exportmarknaden. Beskrivningen nedan utgår från 2014 års rapport, eftersom syftet är att beskriva branschstrukturen. Tillväxtverket definierar modeindustrin som tillverkning av och handel med kläder, skor, textilier, väskor och accessoarer.

14.3.1 Aktörer

Rapporten belyser vilka aktörer som finns längs en produkts värdekedja, från bomullsplanter till färdigt klädesplagg. För att få en helhetsbild av branschen beskrivs nedan de olika aktörerna längs värdekedjan:

1. *Universitet och designskolor* har en roll i utbildningsfasen av designers, inköpare och andra funktioner inom branschen.
2. *Designers* sitter i första ledet och designar själva textilen. Många designers startar egna märken och företag men kan också arbeta inom ett större företag. En designer som jobbar i eget företag får även funktionen som att hitta underleverantörer, distributörer och återförsäljare.

3. *Producenter* är de aktörer som fysisk producerar plagget, ofta lokaliserade i ett låginkomstland på grund av lägre arbetskostnader och svagare miljölagstiftning eller efterlevnad av lagstiftning. Även de fabriker som får en beställningsorder har i sin tur ofta en mängd underleverantörer som levererar insatsmaterial så som tyger, knappar och dragkedjor.
4. I *Leverantörsledet* finns det olika typer av företag, enligt Tillväxtverket (2014).
 - a. Produktutvecklande varumärkesleverantörer: formger kollektion, hanterar inköp, produktion, försäljning, kundservice, marknadsföring och distribution (tex Acne, Filippa K och WeSC)
 - b. Integrerade detaljister: helt eller delvis utför leverantörsaktiviteter (t.ex. H&M och MQ)
 - c. Handelsagenter: ett led mellan utländska varumärken och detaljister, representerar varumärken på den lokala marknaden och förmedlar produkten.
 - d. Licenstagare: företag som köpt licens att använda ett varumärke, varumärkesägaren är ansvarig för produktutveckling och marknadsföring med licenstagaren är ansvarig för produktion och distribution.
5. *Detaljister*: Företag som säljer direkt till slutkonsument, olika affärsmodeller förekommer så som fristående butiker, filialbutiker, ”shop-in-shops”, franchiseföretag med mera.

14.3.2 Omsättning

Av tabell 14.1 kan man utläsa att de sex största bolagen sett till omsättning står för 61 % av den totala omsättningen. Tittar man uppdelat på den inhemska marknaden står dessa bolag för 19 % av den inhemska marknaden.

Tabell 14.1. Källa: Tillväxtverket 2015

Kläder	Omsättning, mdr kr				
	Totalt		inhemsk		export
Modebranschen totalt	237		90		147
Endast H&M	129	54%	6	7%	123
Endast övriga fem (Lindex, Kappahl, MQ, Dressman och RnB) med omsättning över 1 mdr	16	7%	11	12%	5
Sex största (omsättning över 1 mdr)	145	61%	17	19%	128

Utgår man från den sammanställningen som tidningen Habit gjorde (nr 8 2015) framkommer en annan bild, vilket beror på att de delar in bolagen i en annan typ av kategorier. Enligt detaljhandelsindex är omsättningen i hela detaljhandeln 670 000 miljoner kronor. Av dessa står klädbolagen för 8,1 %. Habits sammanställning delar in bolagen i *stora modebolag, klädleverantörer samt sport och fritid*. Om försäljningen i Habits sammanställning relateras till den totala marknadsstorleken på ca 54 000 msek framgår det att de 12 största bolagen står för ca 60 % av marknaden. Här återfinns följande bolag: H&M, Kappahl, Lindex, Åhlens, RNB, Gina Tricot, Dressman, MQ retail, IC Company, Gant, Stadium och Inter Sport.

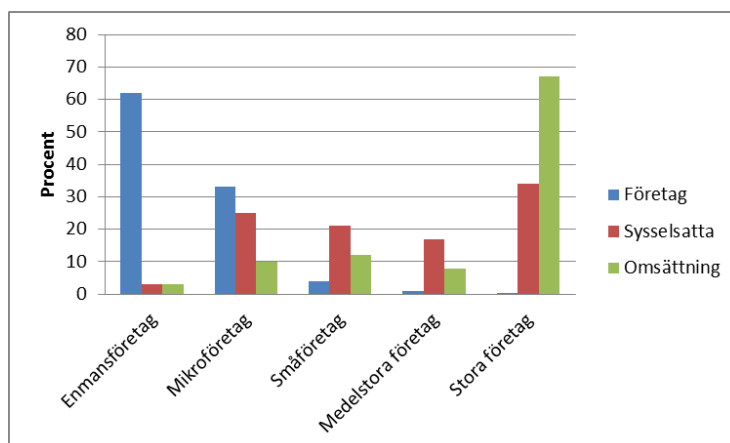
Kläder och skor är den näst största branschen på nätet. Försäljningen ökade med 12 % under 2015 med en nätförsäljning om 8,4 miljarder kronor. Därmed utgör nätets andel av den totala modeförsäljningen 13 %. 10 % av e-handelskonsumenterna handlar kläder och skor från utlandet snarare än via ett svensk baserat företag. De 10 största e-handelsbolagen omsatte under 2014 tillsammans 3,6 miljarder kronor där NLY Scandinavia sticker som klart störst med en försäljning på över 1 miljard. (PostNord 2015)

14.3.3 Struktur

Tillväxtverket (2014) tittar även på branschens struktur och utgår från EU:s definition vad gäller antalet anställda och använder följande storlekskategorier:

- Enmansföretag: Företag utan anställda
- Mikroföretag: Företag med 1-9 anställda
- Små företag: Företag med 10-49 anställda
- Medelstora företag: Företag med 50-249 anställda
- Stora företag: Företag med 250 eller fler anställda

Som figur 14.1 visar är 0,1 % av företagen stora företag med fler än 250 anställda, dessa bolag står för 67 % av den totala omsättningen.



Figur 14.1 Den svenska modebranschens struktur. Källa: Tillväxtverket 2014, ”Modebranschen i Sverige – statistik och analys 2014” (rapport 0163).

Klädmarknaden är fragmenterad till skillnad från tex dagligvarubranschen där ICA, Axfood, Coop och Bergendahls (som äger Citygross) har ca 75% av marknaden. Marknaden består av många småbolag i mindre städer. De två största e-handelsaktörerna enligt Habits sammanställning, Nelly och Ellos, motsvarar ca 4 % av den totala klädhandelsmarknaden men har 46 % av e-handelsmarknaden (Habit 2015). En del kläder säljs i dagligvaruhandel (ICA Maxi, Coop Forum) men vi har inte kunnat få fram exakta siffror på hur stor denna andel är av den totala marknaden. Profil och yrkeskläder är inte med i sammanställningen.

14.3.4 Modebranschens affärsmodeller/produktionsstrategi

Fast fashion är en produktionsstrategi som bygger på att flytta in 'high-end' catwalk mode till butiken på kortast möjliga tid. Fenomenet startade under 80 och 90 talet. Grundidén bakom konceptet är att driva konsumenten till handling av rädsla för att produkten ska ta slut och nästa trend ta vid. Försäljare av fast fashion hanterar kläder lite liknande som mat med kort bäst före datum, för att hålla varorna (kläderna) "färska" byts det ständigt och snabbt ut mot nya. En annan faktor till fast fashions framgång är det låga priset, konsumenten kan på grund av detta lockas till att impulsköpa och samla på sig kläder som man egentligen inte behöver. (Ekström & Salomonson 2012) En av de stora aktörerna är H&M som har ca 2 200 butiker globalt och har en modell som bygger på att man kan gå från design, produktion till butik på runt 3 veckor.

Slow fashion myntades 2007 av Kate Fletcher (Centre for Sustainable Fashion, UK) och karaktäriseras av en konsumtion av färre, finare plagg, högre kvalite, mindre miljöpåverkan och gärna med intressant och unik design. Inom slow fashion undviks konsumtion av massproducerat mode, man lagar och syr egna kläder och köper gärna kläder på second hand. Medan fast fashion är en affärsmodell så är slow fashion mer ett samlingsnamn på en ny konsumentkultur.

14.4 Hemtextil

Inom hemtextil är det lite svårare att få en tydlig bild av marknaden men de marknadsledande bolagen är IKEA, Hemtex, Jysk, Åhléns, Indiska som antas stå för ca 80-90 % av marknaden. Inom hemtextil är även postorderföretag och e-handel stora, dessa är inte medräknade i de 80-90 %.

14.5 Second hand aktörer

Second hand-aktörer är ett vitt begrepp som innefattar en stor spännvidd av aktörer. Exempelvis kan såväl organisationer som Myrorna, Röda Korset, Erikshjälpen, Emmaus Stockholm, Human Bridge m.fl., tillsammans med vinstdrivande second hand-butiker, eller aktörer som arrangerar lokala klädbytdagar alla omfattas av begreppet. Men det finns även exempel på varumärkesbutiker som säljer second hand-kläder av sina egna tidigare kollektioner eller vinstdrivande insamlare som Textil Recycling. Vidare är näthandelsaktörer som Ebay, Blocket, Tradera, Rags for Riches och s.k. bloppisar också second hand-aktörer.

Tabell 14.2. Sammanställning av information om de tre största ideella second hand-aktörerna (personlig kontakt 2015 och 2016).

	Human Bridge	Myrorna	Röda Korset
Insamlingsplatser idag	Idag: 1400 insamlingsplatser. 8 butiker, 4 depåer och 5 sorteringsanläggningar.	Total ca 987 (Egna butiker 39, ÅVC,ÅVS 900 och övriga ca 80)	304 butiker som samlar in över disk.
Insamlingsplatser år 2020	2000 - 2500	Ca 1500	Många fler, svårt uppskatta exakt
Insamling i ton	Samlar in ca 7000 ton/år, varav 5820 ton via behållare /ÅVC/FNI etc. Ca 1100 ton via butik/ftg/ideella org.	Samlar in ca 11 000 ton/år (2013)	Samlar in ca 5000 ton/år . Ca hälften återanvänds i Sv. Centralt beslut att: Textil, skor och textilavfall ska tas emot (lokala avvikelser förekommer).
Andel textilavfall	5-10% textilavfall, 10-15% för återvinning, resten återanvändning	Totalt ca 35% (Till återvinning 23%, förbränning. ca 12,5%)	Ca 5%
Antal anställda	31, 45-74 personer per dag som arbetar i rehabiliteringsåtgärder. Frivilliga ca 120 pers.	2500 personer sysselsatta motsvarande 200 helårsarbetare. 52% arbetar med textil.	300 anställda och ca 10 000 frivilliga. 50% av dessa arbetar bara med textil.
Årsomsättning	49 milj kr (textil 2015) totalt 61 milj.	279 mkr (151 mkr textil)	250 miljoner , (textil ca 50%).
Sortering	4 depåer och 5 sorteringsanläggningar. Pilotanläggning för sortering i Avesta är under uppbyggnad.	40-50 % av insamlat material sorteras i Sv på 6 depåer runt om i landet. Ca 3500 ton återanvänds i Sv, 10 % av insamlat material går till förbränning.	Sorteras i butik. 15 depåer där materialet sorteras. Centralt beslut att: Ingen förbränning ska ske av insamlat material. (lokala avvikelser förekommer).
Export	Ca 4200 ton exporteras – samarbetar med Boergruppen Varje vecka skickas en container/trailer fullastad med sjukvårdsmaterial till sjukhus runt om i världen dvs humanitärt bistånd	Ca 6500 ton /år. Samarbetar med Fretex. Ca 20 samarbetspartners utomlands (Texaid, Soex, Pakistan) Ca 75 % återanvänds, 20 % materialåtervinns 3-5 % förbränning	Ca 2500 ton exporteras till KICI. Översyn av detta kontrakt pågår

De ideella organisationerna bidrar till social nytta i såväl Sverige som i olika projekt och bistånd i andra länder. Ideell Second Hand anlätade under 2014 SERUS för att uppskatta den sociala nytta som de ideella second hand-organisationerna bidrar till. SERUS använde då begreppet Social Return on Investment som uppskattar effekter som saknar marknadsvärde som t.ex. självkänsla. I rapporten uppskattade att det totala värdeskapandet som Ideell Second Hand bidrar till uppgår till 7,7-15 miljarder för det år som studien avsåg.

15 Bilaga 2 – Om producentansvar

15.1 Definitioner, mål och syfte

Någon rättslig definition av producentansvar (Extended Producer Responsibility, EPR) finns varken i EU-rätten eller i svensk lagstiftning. OECD har tagit fram följande definition (OECD 2016):

*“OECD defines Extended Producer Responsibility (EPR) as an environmental policy approach in which a producer’s responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product’s life cycle. An EPR policy is characterised by: (1) the shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream toward the producer and away from municipalities; and (2) the provision of incentives to producers to take into account environmental considerations when designing their products. While other policy instruments tend to target a single point in the chain, EPR seeks to integrate signals related to the environmental characteristics of products and production processes throughout the product chain.”*⁵⁰ medan EU, DG Environment, har följande definition: *“EPR, Extended producer responsibility, i.e. an environmental policy approach in which a producer’s responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product’s life cycle.”*⁵¹

OECD anger fyra målsättningar med producentansvar:

- Minskad användning av resurser
- Förebygga avfall
- Design av mer miljövänliga produkter
- Slutna materialkretslopp för att bidra till hållbar utveckling

OECD har också tagit fram ”Guiding principles for EPR” med kriterier som producentansvar bör uppfylla (OECD 2016).

Producentansvar införs ofta i syfte att minska uttaget av naturresurser, sluta kretsloppen, förebygga avfall och framställa mer miljövänliga produkter. Syftesbestämmelser i lagstiftning om producentansvar anger ofta sådana breda syften. De faktiska krav som lagstiftningen anger att producenterna ska uppfylla är dock ofta mer avgränsade och främst fokuserade på insamling och hantering av

⁵⁰ <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>

⁵¹ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). FINAL REPORT.

European Commission – DG Environment. 2014

avfall. Det finns således en diskrepans mellan syftesbestämmelser och faktiska krav. Många utvärderingar av befintliga producentansvar visar att regelverken misslyckats med intentionen att bidra till mer miljövänliga produkter ("design for environment"). Detta är inte särskilt förvånande, eftersom man inte lyckats reglera utformningen av produkter i någon större utsträckning.

15.2 Internationella producentansvar

Producentansvar infördes i många länder med början på 1990-talet. Produktgrupper som ofta regleras är förpackningar, batterier, bildäck, bilar, elektronik.

Producentansvar för textil har i dagsläget endast införts i Frankrike. I tabell 15.1 nedan summeras varje EU-lands producentansvar:

Tabell 15.1. Överblick över producentansvar eller liknande inom EU. Källa: OECD 2016.

Medlemstat	Batterier	WEEE	Förpackningar	ELV	Däck	Papper	Olja	Läkemedel	Jordbruksplast	Landet har även andra producentansvar
AT	X	X	X	X	X	X	X	X		
BE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BG	X	X	X	X	X					
CY	X	X	X	X	X	X	X			
CZ	X	X	X	X						
DK	X	X	Δ	X	X	X				
EE	X	X	X	0	X			0		
FI	X	X	X	X	X	X		X	X	
FR	X	X	X	X	X	X		X	X	X
DE	X	X	X	0			X		X	
GR	X	X	X	X						
HU	X	X	Δ	X	Δ					
IE	X	X	X	X	X				X	
IT	X	X	X	X	X				X	
LV	X	X	X	X	X	X	X			
LT	X	X	X	X	X	X				
LU	X	X	X	X						
MT	X	X	X	N/A						
NL	X	X	X	X	X	X				X
PL	X	X	X	X	X		X			
PT	X	X	X	X	X		X	X		X
RO	X	X	X	0						
SE	X	X	X	X	X	X		X	X	
SK	X	X	X	X	X	X				
SI	X	X	X	X	X		X	X		X
ES	X	X	X	X	X		X	X	X	
UK	X	X	X	X	X					
HR	X	X	X	X	X		X	X		X

X = EPR scheme 0= Takeback obligation but no PRO Δ= Product fee legislation/Governmental fund

15.3 Svenska producentansvar

Föreskrifter om producentansvar får omfatta insamling, transport, återvinning och bortskaffning som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer. Föreskrifter får även avse märkning av vara som produktspecifikation. Skyldighet för en producent att ta hand om avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenten inte tillverkat, fört in till Sverige eller sålt får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller förpackningar eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Det finns förordningar om producentansvar för förpackningar, returpapper, däck, bilar, elektriska och elektroniska produkter, glödlampor och vissa belysningsarmaturer, batterier och läkemedel. De befintliga reglerna ser väldigt olika ut. De skiljer sig åt såväl vad gäller definition av producent som krav på produkter och som krav på insamlingssystem. Under sommaren 2014 togs nya förordningar om producentansvar fram för förpackningar och returpapper och elektriska och elektroniska produkter. Dessa är relativt detaljerade och preciserar vad som är och inte är t.ex. en förpackning. Insamlingssystemen har gjorts tillståndspliktiga. De nya förordningarna trädde i kraft 1 november 2014. Den nuvarande regeringen har aviserat att det kommer att ske förändringar i producentansvaren för förpackningar och returpapper.

15.4 Frankrikes producentansvar för kläder, hemtextil och skor

Det franska producentansvaret för kläder, hemtextil och skor infördes 1 januari 2009⁵². Vissa kategorier av produkter inkluderas inte i producentansvaret: hela läderartiklar, icke-klädrelaterad textil som dockor, leksaker eller produkter som riktar sig till djur, medicinska artiklar, tekniska sportartiklar som skridskor, pjäxor etc. Inte heller kuddar, filter etc.

Producentansvaret infördes inte enbart med utgångspunkt i ett avfallsproblem^{53,54}. Likt flera franska producentansvar omfattar det målsättningen att inkludera grupper

⁵² Decree n° 2008-602, 25 June 2008, Article L 541-10-3, Environment Code, Articles R 543-214 to R 543-224, Environment Code. Collective scheme certified 17 March 2009

⁵³ <http://www.franceintheus.org/IMG/pdf/7674-REP-Panorama2011-1.pdf>

⁵⁴ Unlike other EPR chains, this activity was not created in response to waste issues, but rather has its origins in the economic difficulties encountered by sorting and recycling operations, in particular solidarity enterprises in the social economy. To confront these situation government authorities

som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Insamlingskedjan ska främja återanvändning och återvinning, men också att skapa arbetsplatser för att stödja människors återinträde på arbetsmarknaden^{55,56}. För att få ekonomiskt stöd ska 15 % av arbetskraften hos företaget som sorterar materialet komma från grupper som normalt sett har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I en sammanställning till OECD kommenterar Frankrike att producentansvaret har olika syften: ”*While such measures are applauded by social economy-related NGOs and companies, they raise concerns among more 'classic' waste operators, who do not want to see the market 'reserved' to a certain type of competitors. This raises the question of the extent to which EPR schemes should contribute to social economy models – while it can be interesting to develop local, low-qualified workforce through EPR systems, a balance needs to be struck with the need to keep costs low, and to ensure that truly professional recycling activities can develop overtime*”.⁵⁷ Vidare drar man slutsatsen att det är svårt att jämföra hur kostnadseffektivt det franska producentansvaret är i jämförelse med andra länder, med tanke på att det även inkluderar andra kostnader som kan visa sig vara samhällsekonomiskt lönsamma på sikt och uttrycker att det finns ett behov av fler samhällsekonomiska konsekvensanalyser ”*An important question is the cost-efficiency of EPR schemes. In this respect, we find that it is challenging to compare results with other countries, especially as the contents of our 'terms of reference' can be quite different from the requirements that may be given to a scheme in another country. For instance, the requirements that we have set up in relation with social economy come at a cost, although they have more long-term benefits. In general, we find that there are still insufficient studies regarding the cost-efficiency of EPR models. From the French experience, we can however say that stakeholders generally consider that our schemes allow us to reach ambitious results at relatively affordable costs. With the level of ambition set in the 'terms of reference' of the schemes, the advantage of making producers responsible is that they will strive to reduce the financial burden on themselves, and therefore find the most efficient solutions to reach the required level of ambition, which induces a built-in optimization of the cost-efficiency*”⁵⁸.

EcoTLC⁵⁹, är idag den enda organisationen som har tillstånd att bedriva kollektiv insamling av textilier, hemtextil och skor. Insamling sker både på kommunala platser och på privat mark - lokaliseringen är beroende av vilka avtal som aktörerna

⁵⁵ <http://www.franceintheus.org/IMG/pdf/7674-REP-Panorama2011-1.pdf>

⁵⁶ [http://www.oecd.org/environment/waste/France%20\(final\).pdf](http://www.oecd.org/environment/waste/France%20(final).pdf)

⁵⁷ [http://www.oecd.org/environment/waste/France%20\(final\).pdf](http://www.oecd.org/environment/waste/France%20(final).pdf)

⁵⁸ [http://www.oecd.org/environment/waste/France%20\(final\).pdf](http://www.oecd.org/environment/waste/France%20(final).pdf)

⁵⁹ <http://www.ecotlc.fr/page-297-information-in-english.html>

i systemet gör⁶⁰. EcoTLC har idag mer än 5100 aktörer, eller 93 % av de företag som inkluderas i producentansvaret, knutna till sin organisation. Resterande 7 % antas vara s.k. friåkare i systemet. Förutom insamling och hantering av begagnade textilier har EcoTLC i uppgift att informera, utbilda och uppmuntra alla aktörer på marknaden till ökad återanvändning och återvinning. De arbetar tillsammans med kommunerna genom kampanjer riktade till allmänheten för att öka insamlingen. Det finns inga krav på producenterna att de ska informera om systemet, men EcoTLC tillhandhåller informationsmaterial till producenterna. Konsumenterna kan hitta information om insamlingsplatser på en gemensam webbsida för alla företag som ingår i EcoTLC-samarbetet.

Företagen som berörs av producentansvaret kan välja mellan att organisera sitt eget återanvändnings- och/eller återvinningsprogram, eller ingå i en gemensam ackrediterad lösning. Företagen betalar en avgift till EcoTLC, den organisation som bedriver insamlingen. Avgiften baseras på volym textil satt på marknaden året innan. Kostnaden reduceras om producenterna aktivt arbetar med att förebygga särskilt farliga ämnen i textilierna, eller om man använder återvunna fibrer.⁶¹ Det handlar om låga nivåer med några tiondels eurocent per plagg. EcoTLC uttrycker att medlemmarnas avgifter till systemet inte ska påverka priset för slutkonsumenten. Av de 14 miljoner Euro som EcoTLC erhöll från sina medlemmar 2012 återfördes den största delen 65 % tillbaka till företag som sorterar textil, 25 % återbetalades till kommunerna, 8 % användes till skatt och personalkostnader och 2 % gick till forskning och utveckling.

15.5 Design for Environment (DfE)

Det finns tre typer av producentansvar som främjar Design for Environment (nedan förkortat DfE) (OECD 2015):

- Individuella producentansvar där varje producent organiserar sin egen insamling och återvinning
- Kollektivt producentansvar med varierad avgift
- Kollektivt producentansvar med fast avgift

Ur ett DfE-perspektiv skulle ett individuellt system vara mest effektivt men har införts i väldigt få fall eftersom det kollektiva systemet är mer attraktivt på grund av skalfördelar och smidighet. Flera forskningsrapporter visar att om en tillsynsmyndighet kan observera återvinningsbarheten hos en produkt så kan vissa

⁶⁰ 85 % av insamlingsbehållarna finns på kommunala platser eller på privat mark som parkeringsplatser vid stormarknader; 7 % står på återvinningscentraler och 8 % vid välgörenhetsorganisationer. Ref till Ademe det dokument som vi fick översatt:

⁶¹ Ruta 2. Finansieringsmodell: Källa: Eco TLC <http://www.ecotlc.fr/page-297-information-in-english.html#product>

marknadsbaserade styrmedel ge incitament till DfE (återvinningsbarheten) genom prissignalen. Även livslängden kan påverkas genom EPR. Idealt ska EPR styra både mot livslängd och återvinningsbarhet. OECD (2013) sammanfattar med att marknadsbaserade styrmedel som pantsystem eller UCTS (Upstream combination tax/subsidy) per vikt ger mer direkta incitament än liknande styrmedel per konsumerad enhet. I (OECD 2015) anges att EPR bidrar till DfE, men är sällan en avgörande faktor. (OECD 2015) listar bl.a. fyra utmaningar med den nuvarande utformningen och användningen av EPR som styrmedel för DfE:

- användningen av fasta avgifter försvagar incitamenten att designa för miljön eftersom kostnader är lika stora för alla;
- de finansiella incitamenten är oftast för lågt satta för att driva på utvecklingen mot DfE;
- omfattning och ambition för producentansvaren är ofta för lågt satta vilket gör att resultaten inte blir som tänkt och slutligen;
- för de produkter som är designade för en global marknad är det svårt att påverka designen genom lokala/nationella åtgärder.

OECD (2015) ger följande förslag på hur man kan förbättra EPRs i framtiden: differentierade avgifter (ex. högre avgift för mobiler som inte har standardladdare), storleken på finansiella incitamenten (högre avgifter driver DfE investeringar mer än låga avgifter) och “broader innovation strategies” (funktionsförsäljning; utveckla hanteringssystem som känner igen märken och/eller modeller, t.ex. RFID) samt mer aktivt deltagande från producenter/PROs i finansiering av FoU. (OECD 2015) I EU:s guidance (European Commission 2014) anges att det inte existerar bevis eller påvisad effekt där producentansvaren har bidragit till ekodesign.

OECD (2013) går igenom några rapporter (bl.a. Viscusi, 2011; Batson och Eggert, 2012) och konstaterar att i de flesta fall, oavsett val av utformning på EPR, så har EPR minskat avfallet och ökat återvinningsgraden. En stor fördel med EPR (gentemot curbside collection) är att producenterna själva är med och påverkar återvinningsprocessen och därmed kan styra så att återvinningen blir så bra som möjligt för att producera nya produkter. Exempel där producentansvar har bidragit till att minska vikten på förpackningar kan ses i tabell 15.2

Tabell 15.2. Exempel på producentansvar som lett till minskad vikt på förpackning. Källa: OECD 2015.

Packaging & product	Weight (2000, kg)	Weight (2010, kg)	% change
PET bottle of 1,5 L still water	0,0318	0,0280	-12%
Aluminium can of 330 ml for soft	0,0158	0,0131	-17%

drinks			
Glass bottle of 250 ml for olive oil	0,2236	0,2002	-10%
Tin can of 125 gr for fish	0,0343	0,0319	-7%
Plastic bag for 1 kg of pasta	0,00903	0,00785	-13%
Cardboard box for dry food	0,01388	0,01132	-18%

Viktigt att notera i tabell 15.2 är att samtliga dessa förpackningar har en relativt kort livslängd. De ska primärt användas för att förvara en annan produkt till dess att den konsumeras och sen ska förpackningen inte användas mer utan nästa steg är avfall och helst materialåtervinning. Detta är stor skillnad till textil som inte är en förpackning utan en konsumentprodukt som ska användas flera gånger, av en eller flera användare. Den stora miljövinsten för textilier ligger i att minska produktionen av ny textil och det åstadkoms genom minskad efterfrågan på ny textil, längre användningstider och ökad återanvändning.

15.6 Kostnadstäckning

Ett viktigt syfte med ett producentansvar är att kostnaderna för avfallshanteringen av specifika produkter ska överföras från kommuner och staten till producenterna eller de som står för miljöskadan och därmed uppnå principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Producenterna ska stå för full kostnadstäckning och bekosta insamling, transport sortering och återvinning men även de administrativa kostnader som uppstår i samband med genomförande av producentansvaret. Det finns få exempel där man räknat ut hur mycket avfallskostnaderna har minskat för staten eller kommunerna. Ett av de exempel som finns är Frankrike där kostnaderna för avfallshanteringen gått ner med 15 %.

Det finns idag inga kvantitativa mål eller indikatorer för ekodesign eller avfallsförebyggande. De flesta producentansvarssystem har utformats utifrån insamlings och återvinningsmål. Det finns några producentansvarssystem i Frankrike som har introducerat differentierade avgifter:

- För batterier baseras avgifterna på miljöpåverkan.
- För tidningspapper baseras avgifterna på graden av återvinningsbarhet.
- Förpackningar: Ett bonus/malus system som baseras på återvinningsbarhet och på vilka insatser producenten gjort avseende förebyggande insatser (följs av förslag på teknisk anpassning). Bonus till producenter med hög

återvinningsbarhet och malus till produkter som har material som förhindrar återvinningen.

- WEEE: producentens avgift differentieras utifrån olika miljökriterier: återanvändningsbarhet, återvinningsbarhet, livstid, andel farliga ämnen. Tyvärr har man inte kunnat se effekten av dessa avgifter än.

Referenser:

European Commission (2014). *DG Environment. Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report.*

OECD (2013). *What have we learned about Extended Producer Responsibility in the past decade. A survey of the Recent EPR Economic Literature.* Working paper Working Party for Resource Productivity and Waste

OECD (2015). *Design for Environment Incentives from extended producer responsibility.* Working paper Working Party for Resource Productivity and Waste

OECD (2016). *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management.* OECD Publishing Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

16 Bilaga 3 – Förklaring och sammanställning av samhällsekonomiska konsekvenser

I denna bilaga redovisas antaganden och beräkningar för de samhällsekonomiska konsekvenser som uppkommer i nollalternativet, med ett utsorteringskrav i avfallsförordningen och med ett producentansvar. Konsekvenser delas upp dem i åtgärdskostnader, transaktionskostnader och miljönytta. För en detaljerad genomgång av åtgärdskostnader och miljönytta, se (Enveco 2016).

16.1 Kostnader för åtgärder

De åtgärdskostnader som redovisas i (Enveco 2016) är investeringar och löpande kostnader för att öka insamling vid återvinningscentraler, återvinningsstationer, butiker samt genom fastighetsnära insamling. Med en åtgärd avses en fysisk eller beteendemässig förändring som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor där syftet är att nå ett mål inom miljöområdet. I åtgärdskostnaderna ingår även hushållens kostnader. Intäkterna från försäljning av textilavfallet är inkluderade i den totala åtgärdskostnaden. För antagande och detaljerar bakom beräkningar av åtgärdskostnader, se (Enveco 2016).

De åtgärdskostnader som redovisas i Enveco redovisar den totala kostnaden för behandling av textilavfall vilket innebär att kostnaden för behandling av textilavfall i restavfallet är inkluderat.

I åtgärdskostnader ingår fasta kostnader för investeringar som är nödvändiga för att införa separat insamling av textilavfall. Dessa kostnader uppgår till mellan 5-25 miljoner kronor och beror på hur mycket som satsas på t.ex. fastighetsnära insamling, insamling på ÅVC/ÅVS eller butik. Kostnaderna skiljer sig och är som högst för satsningar på fastighetsnära insamling. Kostnaderna som anges för 2025 ska därför ses som en punktskattning vid en viss tidpunkt. Den faktiska årliga kostnaden är därmed mellan 5-25 miljoner kronor lägre.

Åtgärdskostnaden för att uppnå en målnivå på 60 % redovisas i tabell 16.1. Den totala kostnaden avser hantering av allt textilavfall även det som fortsatt hamnar i restavfallet. Därtill redovisas kostnaden som avser införande av separat insamling och sortering och exkluderar kostnaden för förbränning av det textilavfall som fortsatt hamnar i restavfallet. Slutligen återges merkostnaden, dvs. den kostnad som separat hantering innebär i jämförelse med nollalternativet.

Tabell 16.1 Åtgärdskostnader (miljoner kronor)

	Utsorteringsalternativ	Producentansvar
Totala kostnader åtgärder	491	495
Åtgärder (exkl förbränning av restavfall)	425	430
Merkostnad i relation till nollalternativet (exkl förbränning av restavfall)	256	261

16.2 Transaktionskostnader

Transaktionskostnader är kostnader för att införa och upprätthålla ett styrmedel och de uppkommer för staten, myndigheter, kommuner, företag eller privatpersoner.

Ofta delas de in i följande grupper:

- Kostnader för forskning, information och analys av styrmedlets effekt
- Kostnader för den lagstiftande processen såsom kostnader för att stifta lagar eller ändra befintliga lagar samt kostnader för intressentmedverkan
- Kostnader för att initialt utforma och implementera styrmedel
- Kostnader för kontraktutformning, bl. a informations, administration och förhandlingskostnader
- Tillsynskostnader för att kontrollera efterlevnad av lagstiftning samt kostnader för miljöövervakning
- Rättsliga kostnader, då ärenden går till vitesföreläggande och domstol.

En analys av transaktionskostnader bör analysera huruvida styrmedlet ger upphov till olika stora transaktionskostnader för de aktörer som styrmedlet riktas sig mot för att se hur det påverkar styrmedlets samhällsekonomiska kostnadseffektivitet. Att analysera transaktionskostnaderna är viktigt för alla typer av styrmedel men det är av särskild betydelse när man kan misstänka att transaktionskostnaderna är relativt höga för ett styrmedel eller en viss utformning av styrmedel.

Att uppskatta transaktionskostnader är generellt mycket svårt då de görs ex ante, dvs. innan ett styrmedel inför och bygger därmed på osäkra antaganden. De uppskattningar som görs i denna bilaga bör därför främst användas som en indikation på var de stora transaktionskostnaderna kan uppstå.

I analysen av transaktionskostnader används en timkostnad på 240 kronor per timme för företag och kommuner. För statsförvaltningen används en årskostnad på 850 000 kronor. Vid annuitetsberäkningar har 4 % diskonteringsränta använts och en tidsperiod på sju år.

16.3 Nollalternativ

16.3.1 Statsförvaltning

Den aktör som är intresserad av att samla in textilavfall behöver anmäla sig som hanterare av avfall till länsstyrelsen. Varje aktör anmäler insamlingen i det län där aktören har sitt säte. En anmälan tar några timmar för en länsstyrelse att behandla (Nilsson, muntlig kommunikation). I dagsläget är det sex butikskedjor och nio stora second hand-aktörer som skulle behöva anmäla sin insamling, men det är troligt att antalet ökar.

16.3.2 Kommuner

Kommunerna ansvarar för att samla in textilavfall i separat fraktion. Kommunen kan överlåta uppdraget att samla in textilavfall till annan aktör. I enlighet med de regelverk som kommunerna ska iaktta (bl.a LOU) bör de på något sätt konkurrensutsätta uppdragen för avfallshantering. Därefter ska kommunen ingå civilrättsliga avtal med de aktörer som utses av kommunen. Att hantera en utlysning är en process som tar tid i anspråk för kommunerna. Nacka kommun har uppskattat att det tar ca 40 timmar att hantera en utlysning, dvs 15 000 kronor per kommun. Om samtliga kommuner i Sverige ska göra detta innebär det en total inledande kostnad på 4-5 miljoner kronor. Kommuner kan eventuellt gå samman och göra en gemensam upphandling och då blir kostnaden lägre.

16.3.3 Butiker och second hand-aktörer

Anmälan till länsstyrelsen görs i det län där butikskedjan har sitt huvudkontor varför det endast krävs en anmälan per butikskedja. För ett företag beräknas en anmälan ta ca 8 timmar i anspråk, vilket innebär en engångskostnad på ca 3000 kr per butikskedja.

Det är en tidskrävande process för butikerna att delta i en upphandling. Hur många upphandlingar det handlar om är svårt att säga då Naturvårdsverket inte har uppgifter på hur de 780 butikerna fördelar sig på Sveriges 290 kommuner. Om det finns fler butiker i en kommun krävs endast ett avtal. Det är också oklart vilka butikskedjor eller företag som kan vilja delta i en upphandling. Det kan eventuellt också vara så att flera kommuner går samman och gör en gemensam upphandling vilket minskar den administrativa bördan för såväl butiker som för kommuner. Det finns idag ca 780 butiker som samlar in textil och textilavfall. Naturvårdsverket har inga uppgifter på hur dessa fördelar sig på Sveriges 290 kommuner och det är därför svårt att beräkna den totala kostnaden.

För att få en uppfattning om storleken på kostnaden har ett grovt antagande gjorts att varje kommun behöver göra en upphandling och att det är ca 5 aktörer i genomsnitt i varje kommun som deltar. En second hand aktör uppskattade att det tar ca ½ - 1 dag per upphandling om det redan finns en systematik uppbyggd. Andra aktörer uppger att de har en heltidsanställd person som endast ansvarar för kontakter med kommuner. Uppskattningsvis kan det handla om 1-5 dagar per

upphandling, vilket innebär 3 000 – 15 000 kronor per aktör och en total inledande kostnad på mellan 3 och 15 miljoner kronor.

Upprättande av avtal tar i genomsnitt tar ca 3 timmar vilket innebär en administrativ kostnad på ca 900 kronor per kommun, totalt ca 260 000 kronor. Kostnaden är en engångskostnad.

16.4 Utsorteringskrav i avfallsförordning

16.4.1 Statsförvaltningen

En bestämmelse om att textilavfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall kräver ett tillägg i avfallsförordningen och eventuellt en anmälan till EU. Ändring och anmälan till EU uppskattas ta ca 2-4 personmånader (vilket motsvarar ca 160 000-320 000 kronor). För att underlätta för kommunerna att införa denna ändring tas en vägledning fram, vilket uppskattas ta ca 2 månader, och en kostnad på ca 160 000 kronor.

Länsstyrelserna ska precis som i nollalternativet hantera anmälningar från aktörer som vill samla in textilavfall på uppdrag av kommunen.

16.4.2 Kommuner

Konkurrensutsättning för insamling av textilt avfall

Kostnaderna för kommunernas upphandlingsprocess uppskattas vara lika stora som i nollalternativet.

Ökad insamling via fastighetsnära insamling (FNI)

Det är troligt att kravet på separat insamling leder till att kommunerna i ökad utsträckning väljer att samla in genom fastighetsnära insamling (FNI). I analysen har antagits att FNI ökar från dagens ca 5 % till 25 %.

Om kommunen ska fånga 25 % av textilavfallet beräknas ca 50 % av de hushåll som bor i flerbostadshus att nås av insamlingen. I Sverige bor ca 50 % av befolkningen i flerbostadshus. FNI kan även ske i villaområden, men för att kunna genomföra en uppskattning av antal avtal och administrativa kostnader så utgår vi endast från FNI i flerbostadshus. I beräkningarna för FNI har antagits att ca 225 hushåll delar på en textilbehållare. Om alla som bor i flerbostadshus ska ha tillgång till FNI innebär det ca 11 000 behållare. I detta alternativ räknar vi med att ca 50 % ska ha tillgång dvs ca 5 500 behållare och därmed också att 5500 anmälningar ska arbetas fram med kommun eller avfallsentreprenör för insamling. Tid och kostnad för att ta fram avtal är svårberäknat men vi antar att det tar ca 2-4 timmar per avtal, vilket innebär en total kostnad på 4-8 miljoner kronor. Det är dock troligt att kommunen överlåter detta till den avfallsentreprenör som sköter insamlingen av hushållsavfallet i kommunen eller till någon av de ideella second hand-aktörerna.

Information till hushåll och verksamheter

Det finns stora variationer i hur mycket som spenderas i olika informationskampanjer och det är svårt att i förväg anta hur mycket en sådan för textilavfall kan kosta. Under åren 2012 – 2014 inleddes en tre-årig matsvinnskampanj i Sverige som uppgick till ca 12 miljoner kronor. Denna kostnad kan användas även i detta uppdrag, vilket innebär en kostnad på ca 3-4 miljoner kronor per år i ett inledande skede. Efter de första tre åren bör kostnaderna kunna minska.

Uppföljning av mål

Kommunerna ska följa upp hur målet nås och rapportera in detta via avfall web. Uppföljning av målet görs enklast med en plockanalys varje år och det krävs minst 20 plockanalyser för att kunna få ett underlag som tillåter en statistisk analys. Plockanalyser görs redan idag av olika kommuner. Kostnaden för att lägga till en analys om just textilt avfall beräknas kosta ca 8000 kronor, vilket innebär en extra kostnad för kommunerna på minst 160 000 kronor per år. Inrapportering av mängderna för uppföljning av målet antas endast utgöra en liten merkostnad.

16.4.3 Fastighetsägare

För fastighetsägarna innebär det ökade administrativa kostnader för att ingå avtal för hämtning och upplåtande av fastighetsnära insamling. Att arbeta fram ett avtal beräknas ta ca 2-4 timmar och det bör göras för samtliga de 5500 behållare och fastigheter som antas ingå avtal. Det innebär en engångskostnad motsvarande 800-1500 kronor per fastighet och ca 4-8 miljoner kronor totalt för samtliga 5500 avtal. Kostnaderna förs ofta över till hushållen via ökade hyror eller ökad avgift.

16.4.4 Butiker och second hand-aktörer

På samma sätt som i nollalternativet bör de butiker och second hand-aktörer som vill samla in textilt avfall göra detta på uppdrag av kommunen vilket kan innebära att de ska delta i upphandlingar. Kostnaderna antas vara lika stora som i nollalternativet.

16.4.5 Övriga verksamheter där det uppkommer textilavfall

Även verksamheterna ska separera sitt textilavfall. Verksamheterna behöver då anlita en entreprenör eller kommun som kan ta hand om deras textilavfall. De verksamheter som idag genererar textilavfall är företag som producerar textil samt landsting, hotell, restauranger och tvätterier. Det finns inga uppgifter om mängden textilavfall från verksamheter. Eftersom dessa redan idag antas sortera ut sitt textilavfall bör det inte innebära någon extra kostnad för dessa verksamheter.

16.4.6 Sammanfattning

Tabell 16.2: Transaktionskostnader i utsorteringsalternativ (miljoner kronor).

Transaktionskostnader		Inledande	Löpande
Statsförvaltning	Hantera anmälningar (länsstyrelsen)	Mycket liten kostnad	-
	Vägledning	0,2	-
	Ändring i förordning	0,2-0,3	-
Second hand aktörer Butikskedjor	Delta i utlysningar, avtal med kommunen	Samma som nollalternativ	-
Kommuner	Informationskostnader	-	3-4
	Uppföljning av mål	-	0,2
	Konkurrensutsätta insamling och hantering, avtal	Samma som in nollalternativet	-
	Hantera anmälningar för FNI	4-8	-
Fastighetsägare	Hantera anmälningar för FNI	4-8	-
Verksamheter	Anlita entreprenörer för insamling av separerat textilavfall-	Ingen skillnad mot nollalternativ	
Hushåll	Tid för att separera textilavfall	Ingår i åtgärds-kostnaden	

16.5 Producentansvar

16.5.1 Antal producenter i ett producentansvar

Statistiska centralbyrån har på Naturvårdsverkets begäran uppskattat antal företag som skulle kunna ingå i ett producentansvar för textilavfall enligt den definition som beskrivs i avsnitt 9.6.2.

Företagen i tabell 16.3 är företag i mode- och hemtextilbranschen som producerar och importerar textil. Endast återförsäljare ingår inte eftersom dessa inte klassas som producenter enligt vald definition.

Tabell 16.3: Antal företag och omsättning för textilproducenter. Källa: SCB.

Omsättning (msek)	Antal
0-4	4854
5-19	1699
20-49	843
50-99	542
100-299	709
300-499	244
500-999	267
1000-2999	335
3000+	676
Totalt	10169

16.5.2 Statsförvaltning

De inledande kostnader som uppkommer för statsförvaltningen för att ta fram en ny förordning samt administrativa kostnader för att starta upp ett producentansvar. I samtliga kostnader har en årskostnad motsvarande 850 000 kronor antagits samt att ett år innehåller 43 arbetsveckor. Kostnaderna för att bereda och genomföra juridiska ändringar är svårt att uppskatta och kan variera stort. Vi har dock antagit att varje ändring kräver en arbetstid på mellan 2-4 månader. Vi har också antagit att det tar någonstans mellan 2 och 8 månader att ta fram en ny förordning.

Ny förordning om producentansvar: 2-8 månader, dvs. ca 160 000-600 000 kronor.

Ändring i miljöbalken: 2-4 månader, dvs. ca 160 000-320 000 kronor.

Vägledning - uppskattas ta ca 2 personmånader vilket uppgår till ca 160 000 kr i inledande kostnader.

Ändring i följande förordningar:

- Avfallsförordning
- Miljötillsynsförordning
- Förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Totalt beräknas kostnaden för de tre ändringarna uppgå till ca 0,5-1 miljon kronor.

Anmälan ska även göras till EU-kommissionen för de ändringar som planeras. Den kostnaden är inkluderad i de 2-4 månader som antagits.

Total kostnad för att bereda de ändringar och anmälningar som krävs uppskattas till ca 1-2 miljoner kronor.

Löpande kostnader

Naturvårdsverket ska ansvara för att godkänna och göra en prövning av det eller de insamlingssystem som föreslås ansvara för insamling och hantering av textilavfallet. En prövning av ett insamlingssystem antas ta ca 16 veckor per system (Naturvårdsverket 2015) och utföras vart åttonde år (Naturvårdsverket 2015). Om det finns två system krävs det ca 32 veckor för att slutföra en prövning. Det innebär en årskostnad på 94 000 kronor då prövningen antas göras vart åttonde år.

Tillsynen av insamlingssystemet beräknas ta ca 8 personveckor i anspråk per system och år, vilket innebär en årlig kostnad på ca 320 000 kronor för två system.

16.5.3 Producenter

10 000 producenter ska bygga upp ett system som kan uppfylla de krav som ställs i producentansvar för textilavfall. De ska tillsammans skapa ett eller flera insamlingssystem som för deras räkning kan sköta insamling och hantering av textilavfallet samt sköta inledande och löpande administration. Det kräver tid. Hur mycket tid som varje producent behöver lägga ner i ett inledningsskede är svårt att uppskatta i förväg. Ett grovt antagande är att varje producent behöver lägga ca 20-40 timmar. Det innebär en kostnad per aktör på ca 5 000-10 000 kronor och ca 50-100 miljoner kronor totalt.

Rapporteringskrav för insamlingssystemen

I Tillväxtverkets databas Malin uppger producenterna att de i förpackningsdirektivet lägger ner ca 32 timmar per år för rapportering, vilket innebär en kostnad på ca 8500 kronor per år och aktör. Det är möjligt att rapporteringen i producentansvar för textilavfall inte blir lika omfattande som i förpackningsdirektivet. Vi har därför antagit att det kan kräva ca mellan 16-32 timmar per år för textilproducenterna, vilket skulle innebära en kostnad per aktör på ca 4 200-8 500 kronor och totalt ca 42-85 miljoner kronor.

Utöver denna rapportering tillkommer insamlingssystemens administrativa kostnad för registrering och administration. I NV 2015 uppskattades den kostnaden till mellan 1,3 till 1,8 miljoner som innefattar upprätthållandet av ett register och administration. Kostnaden antas vara ungefär lika stor för insamlingssystemen för textilavfall.

Därtill kommer kostnaden för inrapportering till Naturvårdsverket vilket är svårt att uppskatta. I Tillväxtverkets databas Malin redovisas materialbolagens kostnader för inrapportering av andra producentansvar. För förpackningar uppgår den kostnaden till mer än 3 miljoner kronor per år och för WEEE uppgår den till 40 000 kronor per år vilket gör det svårt att uppskatta kostnaden för den eller det insamlingssystem som ska ansvara för textilavfallet. Om vi antar att det ligger någonstans mittemellan dvs. ca 1,5 miljoner kronor per år uppgår den årliga kostnaden tillsammans med registerhållning till ca 3 miljoner kronor per år. Kostnaden delas upp per producent, ca 300 kr per producent.

I (Naturvårdsverket 2015) föreslås även producenterna bekosta de statliga administrativa utgifter som tillkommer med ett producentansvar. Den administrativa kostnaden för Naturvårdsverket i ett producentansvar för textilavfall skulle uppgå till ca 410 000 kronor per år (enligt beräkningar ovan). Det skulle innebära en kostnad motsvarande ca 40 kronor per producent.

Den totala administrativa kostnaden för inrapportering till Naturvårdsverket och för täckande av Naturvårdsverkets och insamlingssystemets administrativa kostnader uppskattas bli ca 6690 (6350 + 40+ 300).

Producenternas kostnader kan tyckas vara liten per företag, ca 7 000 kronor. Dock är det många av de företag som kommer att ingå i producentansvaret som är små med en låg omsättning, ca hälften av företagen har en omsättning mellan 0 och 4 miljoner kronor per år (se tabell 16.3).

Kostnader för att ingå avtal med second hand aktörer

Kostnaden för att ingå avtal med second hand-aktörer övergår i ett producentansvar från att vara kommunens ansvar till att vara producenternas ansvar. Kostnaden har för avtalsprocessen inte varit möjlig att beräkna då det inte finns uppgifter om hur producenterna väljer att involvera second hand-aktörerna.

Kostnad för att ingå avtal med fastighetsägare.

På samma sätt som i alternativet om utsorteringskrav är det troligt att producenterna i ökad utsträckning väljer att samla in genom fastighetsnära insamling. Vi har antagit att det ökar från dagens ca 5 % till 25 %. Kostnaden bör därför vara lika stor som i utsorteringskravet för kommunerna med den skillnaden att kostnaden övergår från kommunerna till producenternas insamlingsystem. Tid och kostnad för att ta fram avtal är svårberäknat men vi antar att det tar ca 2-4 timmar per avtal, vilket innebär en kostnad på 4-8 miljoner kronor om 5500 avtal ska tas fram.

Kostnader för uppföljning av mål

För att producenterna ska kunna följa upp och rapportera i mängden textilavfall krävs att de samarbetar med kommunerna och att de får tillgång till resultat av kommunernas plockanalyser. Rimligt är att producenterna står för den extra kostnad som krävs för att analysera just textilavfall. Det bör vara minst 20 plockanalyser. Den extra kostnaden för att inkludera textilavfall i plockanalyserna uppskattas uppgå till ca 8000 kronor per analys och en total kostnad på minst 160 000 kronor.

16.5.4 Butiker och second handaktörer

De transaktionskostnader som uppkommer för butiker och second hand aktörer är tid för att ingå avtal om insamling. I stället för att göra detta med kommunerna som i nollalternativet och utsorteringsalternativet ska detta göras med insamlingssystemet. Kostnaden har för avtalsprocessen inte varit möjlig att beräkna då det inte finns uppgifter om hur producenterna väljer att involvera second hand-aktörerna.

16.5.5 Kommuner

Kostnader för information till hushåll

Vanligt i ett producentansvar är att kommunerna har fortsatt ansvar för att informera kommuninvånarna. Kostnaden för en kampanj inom producentansvaret beräknas vara lika stor som i utsorteringsalternativet, dvs. 3-4 miljoner kronor per år i ett inledningskede.

16.5.6 Sammanfattning

Tabell 16.4. Transaktionskostnader Producentansvar (miljoner kronor).

Transaktionskostnader		Inledande	Löpande
Statsförvaltning	Ändring i miljöbalk	0,2 – 0,3	-
	Vägledning	0,2	-
	Ny förordning och ändring i tre förordningar	0,7 -1,5	-
	Prövning och tillsyn	-	0,4
Producenter	Inledande arbete och löpande inrapportering	50 – 100	42 – 85
Insamlingssystem (PRO)	Avtal om FNI	4-8	-
	Uppföljning av mål	-	0,2
	Registerhållning, inrapportering till NV, administration	-	3
	Avtal med second hand-aktörer och butiker	Okänd kostnad	-
Second hand-aktörer	Avtal med insamlingssystem om insamling	Beror på hur producenterna agerar	-
Kommuner	Informationskostnader	-	3-4 (första tre åren sedan lägre)
Fastighetsägare	Hantera anmälningar för FNI	4- 8	-
Hushåll	Tid för att separera textilavfall	-	Ingår i åtgärdskostnaden

Referenser:

Enveco 2016. *Kostnader och nytta vid olika målnivåer för textilavfall*. Enveco rapport 20016:2

Naturvårdsverket 2015. *Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier*. Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke.

NUTEK 2006:01. *Näringslivet administrativa kostnader på miljösidan*.

Söderholm P.B.C. 2008. *Källsortering i Eskilstuna kommun: hushållens aktiviteter, erfarenheter och attityder inför försöket med insamling efter materialströmmar*. Luleå: SHARP Research Programme.

Direkt kommunikation:

Länsstyrelsen i Stockholms län, E. Nilsson

Nacka Kommun. Katarina Södergren, 20160502

Ideell Second hand och Myrorna, Emma Enebog; Human Bridge, Klaus Rosinski; Elisabeth Dahlin, Röda Korset.

17 Bilaga 4 – Pågående initiativ med koppling till textilområdet – ett urval

FN

10YFP (FN:s 10-åriga ramverk om hållbar konsumtion och produktion)
Globala hållbarhetsmål (SDG), SDG Compass
SAICM (den globala kemikaliestrategin)
UNEP:s arbete med CiP (Chemicals in Products)

OECD

Studier om producentansvar (Extended Producer Responsibility, EPR)
Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector Guidelines 2016

EU

BREF Textile (BAT Reference Document) inom IED (Industriutsläppsdirektivet)
EMAS – BEMP
EU Garment Initiative/Hållbara leverantörskedjor – Rudishhauser PGU
Product Environmental Footprint
Cirkulär ekonomi, förslag på ny handlingsplan
Förslag på reviderade avfallsdirektiv
Arbete med Reach-förordningen
Förbud för CMR-ämnena i textil
Fibermärkningsförordningen, översyn pågår
Upphandlingskriterier EU GPP criteria for textiles
Action Plan for Fashion and High-End Industries:

- COSME Europe's Programme for Small and Medium-sized enterprise
- Horizon 2020
- Worth Pilot Project (CIP)
- Stop Fakes Campaign

Standardiseringsorgan

ISO (International Organization for Standardization)
SIS (Swedish Standards Institute) – ca 600 SIS-standarder rör textil
CEN (European Committee for Standardization)

Nordiska ministerrådet

Nordisk handlingsplan för hållbar textil och hållbart mode:

- Främja hållbar design genom att skapa en gemensam utbildnings- och kunskapsplattform (2015-2017)
- Nordisk guide och samarbete för gröna inköp i sjukvården (2016-2017)
- Nordisk plattform för vägledning om kemikalier i textilier riktad till små och medelstora mode- och textilföretag (2016-2017)
- Stärka EU:s kemikaliereglering på textilområdet genom Nordiskt samarbete (2016-2017)
- Främja utbudet av miljömärkta produkter (2016-2017)

- Att stimulera användning och efterfrågan av återvunnet material samt återvinningsbara textila produkter (2016-2017)

Nordisk Avfallsgrupp (NAG), projekt med medel från Grön Tillväxt Initiativet:

- The Nordic textile reuse and recycling commitment 2013-2014
- Implementation of the Nordic textile reuse and recycling commitment 2015-2016
- Fate and impacts of used textiles from Nordic Countries 2015-2016
- An extended producer responsibility (EPR) system and new business models to increase reuse and recycling of textiles in the Nordic region 2013-2014
- A Nordic strategy for collection, sorting, reuse and recycling of textiles 2013-2014

Nordisk Avfallsgrupp (NAG), övriga textilprojekt:

- Gaining benefits from discarded textiles: Life Cycle Assessment LCA of different treatment pathways (2015-2016)
- Utbildningsmaterial och guide om textiliers miljö och hälsopåverkan (2014-2015)
- Kortfilm om textilier (2015)

Nationella initiativ i andra länder

Storbritannien – WRAP, Love your clothes, ECAP (European Clothing Action Plan)

Frankrike – Producentansvar för textil, Eco TLC

Tyskland – Partnership for sustainable textiles

Nederländerna – Agreement on Sustainable Garment and Textile, Made By Indien, Kina, Turkiet, Östafrikanska Unionen – Importrestriktioner av begagnad textil

Svenska nationella myndigheter

Naturvårdsverket

- Regeringsuppdrag Hantering av textilier
- Nationell avfallsplan – revidering
- Avfallsförebyggande program – revidering
- Föreskrifter om kommunal avfallsplan – revidering
- Fokalpunkt i 10YFP
- Utbildningsprogram för miljötjänstemän inklusive film om textilproduktion
- Regeringsuppdrag Giftfria och resurseffektiva kretslopp
- Regeringsuppdrag att identifiera och föreslå åtgärder mot utsläpp av mikroplaster i havet från viktigare källor i Sverige

Kemikalieinspektionen

- Regeringsuppdrag om textil redovisade 2015 och 2014
- Giftfri vardag
- RMOA: Skin sensitizing substances in textile articles
- Arbete med Reach (se EU)

- Tillsyn

Upphandlingsmyndigheten

- Upphandlingskriterier textil
- Upphandlingskriterier för tvätt- och textilservice

Sida

- INTEM/GELD (Avd för internationella org och tematiskt stöd)
- Swedish Leadership for Sustainable Development
- Public Private Development Partnerships (PPDP)
- Sweden Textile Water Initiative (STWI)
- Sustainable Water Resource Management (SWAR)
- Made in Bangladesh - Film om textiltillverkning

Vinnova

- Finansierar en rad forskningsprojekt, se nedan

Konsumentverket

- Hallå Konsument
- Tillsyn

Kommuner

Ansvar för hushållsavfall

Insamling av textilavfall i separat fraktion i vissa kommuner

Upplåter mark åt ideella aktörer för insamling av textil

Stimulerar återanvändning av textil i vissa kommuner

Forskning och innovationer

Mistra Future Fashion

- How to design for a circular economy?
- How to promote a more a more sustainable circular supply chain?
- How can users contribute to a more sustainable fashion?
- How to increase textile fiber recycling?

Högskolan i Borås – ReDesign, Smart Textiles, Nonotex, Re:textile

IVL Svenska Miljöinstitutet – SIPtex

Innventia – Paper Yarn, Nanocellulose

Organo Click – Förslag: Centre for Chemical Substitution

Swerea – SUPFES, Från spill till guld, nya textilmaterial

SP – Trash 2 cash, Bioinnovation

Wargön Innovation

Re:newcell

Branschinitiativ – Internationella

SAC – Higg index

Better Cotton Initiative

World Apparel & Footwear Life Cycle Assessment Database (WALDB) – A new environmental metrics database for the apparel industry. Support from Hugo Boss and Oeko-Tex.

Zero Discharge Of Hazardous Chemicals (ZDHC)

Afirm – To reduce the use and impact of harmful substances in the apparel and footwear supply chain

Danish Fashion Institute – Nordic Initiative Clean and Ethical (NICE)

Circle Economy

Canopy – hållbara cellulosamaterial

Branschinitiativ – Nationella

Svensk Handel Stil - T4RI

Swerea – Restriktionslistor, Textildialog

STWI och Swedish Water House Cluster Group (34 företag)

Butiksinsamling av textil och textilavfall

Circular Fashion

Cradlenet

Nätverk startat av Green Strategy

Alternativa affärsmodeller

Pure Waste Textile

Lånegarderoben

Hållbarhetsrapportering

GRI

Integrerad rapportering

Hållbarhetsredovisning

Märkning

Nordic Ecolabel

Svanen

Oekotex 100 och 1000

Global Organic Textile Standard (GOTS)

EU Ecolabel

Bra Miljöval

Fairtrade Cotton

Bluesign

Global Recycle Standard

Cradle to Cradle

SMaRT – Smart sustainable standard

Företagens egna märkningar

NGO:s

Chemsec

Textilguide

Ideella second hand-aktörer

Insamling av textil och textilavfall

Sustainable Fashion Academy (SFA)

The Global Leadership Award in Sustainable Apparel (GLASA)

Ellen MacArthur Foundation – Branschöverskridande inom cirkulär ekonomi.

Sveriges Konsumenter

Stilmedveten

Miljöorganisationer

Naturskyddsföreningen (SNF) – Klädbytdagar m.m.

WWF

Greenpeace - exempelvis The Detox Catwalk
Medveten Konsumtion
Fair Action