



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

SKRIVELSE

2025-10-16

Ärendenummer:

NV-25-030377

# Kartläggning inför ett utökat producentansvar för textil och skodon

Redovisning av ett regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2

ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB

POST: 106 48 STOCKHOLM

TEL: 010-698 10 00

E-POST: [REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE](mailto:REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE)

INTERNET: [WWW.NATURVARDSVERKET.SE](http://WWW.NATURVARDSVERKET.SE)

# Innehåll

|                 |                                                                                 |           |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b>       | <b>UPPDRAGET</b>                                                                | <b>3</b>  |
| <b>1.1</b>      | <b>Regeringsuppdraget</b>                                                       | <b>3</b>  |
| <b>1.2</b>      | <b>Avgränsningar</b>                                                            | <b>3</b>  |
| <b>1.3</b>      | <b>Genomförande</b>                                                             | <b>4</b>  |
| <b>1.4</b>      | <b>Ändringar i avfallsdirektivet i korthet</b>                                  | <b>4</b>  |
| <b>2.</b>       | <b>UTGÅNGSPUNKTER I NATURVÅRDSVERKETS<br/>KARTLÄGGNING</b>                      | <b>5</b>  |
| <b>2.1</b>      | <b>Utmaningar och policyavvägningar</b>                                         | <b>5</b>  |
| <b>2.2</b>      | <b>Överimplementering och administrativa kostnader</b>                          | <b>5</b>  |
| <b>2.3</b>      | <b>Synpunkter från berörda aktörer inom ramen för kartläggningen</b>            | <b>6</b>  |
| <b>3.</b>       | <b>SÄRSKILDA UTMANINGAR OCH STÖRRE<br/>POLICYAVVÄGNINGAR</b>                    | <b>8</b>  |
| <b>3.1</b>      | <b>Införandet av producentansvaret</b>                                          | <b>8</b>  |
| <b>3.2</b>      | <b>Finansiering av producentansvaret</b>                                        | <b>9</b>  |
| <b>3.3</b>      | <b>Ansvar för historiskt avfall</b>                                             | <b>10</b> |
| <b>3.4</b>      | <b>Infrastruktur för omhändertagandet av avfall</b>                             | <b>10</b> |
| 3.4.1           | Ansvar för insamling av textil                                                  | 11        |
| 3.4.2           | Sortering av miljö och hälsofarliga ämnen                                       | 12        |
| 3.4.3           | Incitament för ökad efterfrågan av återvunnen råvara                            | 13        |
| 3.4.4           | Otydligheter gällande osålda produkter                                          | 13        |
| 3.4.5           | Prioritering av lokal återanvändning och sortering                              | 14        |
| 3.4.6           | Prioritering av återtillverkning                                                | 15        |
| <b>3.5</b>      | <b>Definitionen av separat insamlat material ses som avfall</b>                 | <b>16</b> |
| <b>3.6</b>      | <b>Differentierade avgifter kopplat till produktens livslängd</b>               | <b>16</b> |
| <b>3.7</b>      | <b>Inkludering av skodon i producentansvaret</b>                                | <b>18</b> |
| <b>3.8</b>      | <b>Effektiv och ändamålsenlig tillsyn</b>                                       | <b>18</b> |
| <b>3.9</b>      | <b>Enheter inom den sociala ekonomin</b>                                        | <b>19</b> |
| <b>4.</b>       | <b>UNDVIKA ÖVERIMPLEMENTERING OCH BEGRÄNSA<br/>KOSTNADER</b>                    | <b>20</b> |
| <b>BILAGA 1</b> | <b>GENOMGÅNG AV BESTÄMMELSER FÖR TEXTIL OCH<br/>SKODON I ÄNDRINGSDIREKTIVET</b> | <b>22</b> |
| <b>BILAGA 2</b> | <b>SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA AKTÖRER</b>                                          | <b>54</b> |

# 1. Uppdraget

## 1.1 Regeringsuppdraget

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att redovisa en kartläggning med utgångspunkt i den provisoriska politiska överenskommelsen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall COM (2023) 420 final gällande utökat producentansvar för textil och skodon.

Kartläggningen ska identifiera och redovisa vilka delar som är särskilt utmanande att genomföra i nationell rätt eller som kräver större policyavvägningar. Det gäller exempelvis avvägningar för rådighet över avfallsströmmen, det historiska avfallet, omfattningen av de åtgärder som producenterna ska finansiera, rollen för enheter inom den sociala ekonomin och tillsyn gällande exempelvis online-plattformar. Därutöver ska Naturvårdsverket identifiera de delar av direktivet som är relevanta för att undvika överimplementering samt för att begränsa administrativa kostnader och andra kostnader för företag och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 oktober 2025<sup>1</sup>. Redovisningstidpunkten har flyttats fram till den 17 oktober 2025.

## 1.2 Avgränsningar

Regeringsuppdraget är avgränsat till en övergripande redogörelse över bestämmelserna i det överenskomna ändringsdirektivet och vad Sverige behöver beakta i genomförandet av dessa.

Efter att regeringsuppdraget mottogs har en kompromisstext, baserad på den provisoriska överenskommelsen, antagits av Rådet den 23 juni 2025 som därefter också antagits av Europaparlamentet den 9 september 2025<sup>2</sup>. Det antagna direktivet<sup>3</sup> publicerades den 26 september 2025. Naturvårdsverket har i genomförandet av regeringsuppdraget utgått från den svenska språkversionen av Rådets ståndpunkt antagen den 23 juni 2025<sup>4</sup> som överensstämmer med det slutligt antagna direktivet. I uppdraget har det inte ingått att genomföra en

---

<sup>1</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Naturvårdsverket. KN2025/01071. Klimat- och näringslivsdepartementet.

<sup>2</sup> European Parliament. Texts adopted - Waste Framework Directive: textiles and food waste (P10\_TA (2025)0167)

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2025/1892 av den 10 september 2025 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (EUT L, 2025/1892, 26.9.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1892/oj>)

<sup>4</sup> Rådets ståndpunkt (EU) nr 4/2025 vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (C/2025/3826).

konsekvensanalys av hur bestämmelserna kan påverka de svenska förhållandena eller hur de svenska bestämmelserna behöver anpassas.

## 1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I framtagandet av skrivelsen har följande personer deltagit: Cathrine Lundin, Cecilia Anghus, Emelie Aurell, Helen Sundell, Petra Selander, Ylva Lindén, Yvonne Augustsson.

I uppdraget har Naturvårdsverket kartlagt bestämmelserna i ändringsdirektivet och identifierat de områden som skulle kunna vara särskilda utmanande i samband med ändringar av svensk lagstiftning samt införandet av nya nationella bestämmelser gällande ett utökat producentansvar för textil och skodon. Kartläggningen redovisar även de bestämmelser som ger Sverige ett visst handlingsutrymme, där regeringen behöver göra mer omfattande avvägningar. Utöver detta har Naturvårdsverket översiktligt beskrivit hur överimplementering kan undvikas samt hur administrativa kostnader och kostnader för företag och myndigheter kan begränsas.

Naturvårdsverkets bedömning är baserad på myndighetens samlade expertis och information från dialog med aktörer, både sådan dialog som skett kontinuerligt sedan förslaget från Kommissionen lades fram i juli 2023 och den dialog som skett inom nuvarande regeringsuppdrag.

Beslut om denna redovisning har fattats av Naturvårdsverkets tillförordnad generaldirektör Berit Oscarsson den 16 oktober 2025 (NV-25-030377).

## 1.4 Ändringar i avfallsdirektivet i korthet

Det antagna direktivet om ändring av avfallsdirektivet (nedan omnämnt ändringsdirektivet) är avgränsat till nya bestämmelser gällande livsmedels- och textilavfall.

I fråga om textilavfall införs ett utökat producentansvar för att minska miljö-, hälso- och klimatpåverkan från den resursintensiva textils sektorn. Bestämmelserna bygger på principen om att det är förorenaren som betalar och som ska ansvara för att förebygga att avfall uppkommer och om avfall trots allt uppkommer, ansvara för att det förbereds för återanvändning och materialåtervinning. Avsikten är att producenterna ska uppmuntras att designa mer hållbara textilprodukter som är lättare att återanvända, reparera och återvinna. Producentansvaret förväntas främja investeringar i separat insamling, sortering, återanvändning och återvinningskapaciteter och bidra till en cirkulär ekonomi för textilier. De nya reglerna syftar också till att förhindra olaglig export av textilavfall, genom att tydligt definiera vad som utgör "avfall" i förhållande till "återanvändbara" textilier och att det ställs krav på sortering innan begagnade textilier skickas till andra länder.

## 2. Utgångspunkter i Naturvårdsverkets kartläggning

### 2.1 Utmaningar och policyavvägningar

I Naturvårdsverkets analys har myndigheten identifierat de delar av direktivet som medför utmaningar eller kräver policyavvägningar. Hantering av textilavfall är i nuläget i huvudsak reglerat i svensk rätt genom bestämmelser i avfallsförordningen (2020:614). Dessa bestämmelser kommer till stor del att behöva ändras eller upphävas för att inte strida mot de nu antagna ändringarna av direktivet vilket kan medföra utmaningar i nationell rätt. Vidare kan det innebära att Sverige, i genomförandet, behöver göra avvägningar kring hur producentansvaret ska utformas nationellt.

Utmaningarna och avvägningarna aktualiseras särskilt i frågor där direktivet ger medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme att utforma nationell lagstiftning eller systemet inom ramen för producentansvaret. Ett flertal artiklar ger Sverige möjlighet att utforma hur producentansvaret ska genomföras i nationell rätt, vilket ställer krav på tydliga och väl avvägda beslut i det fortsatta arbetet.

Med särskilda utmaningar avses bestämmelser som bedöms ha betydande konsekvenser för berörda aktörer, där det saknas etablerade lösningar eller där genomförandet kräver nya strukturer, processer eller samverkansformer.

Med större policyavvägningar avses situationer där olika samhällsintressen står i konflikt med varandra, exempelvis mellan miljömål, sociala mål eller näringspolitiska hänsyn alternativt avvägningar för att tillgodose olika aktörers behov på rättvist sätt.

Naturvårdsverket har även uppmärksammat otydligheter i direktivets formuleringar, exempelvis brister i definitioner eller bestämmelser som är svårtolkade, alltför snäva eller breda. Sådana otydligheter kan försvåra rättssäker och effektiv implementering och kräver därför särskild analys.

### 2.2 Överimplementering och administrativa kostnader

I de delar av direktivet som är relevanta för att undvika överimplementering samt för att begränsa administrativa och ekonomiska kostnader för företag och myndigheter har Naturvårdsverket utgått från att avfallsdirektivet är ett så kallat minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna inte får införa mindre strikta regler än vad som föreskrivs i direktivet.

Direktiv är bindande avseende det resultat som ska uppnås, men lämnar åt medlemsstaterna att själva avgöra form och metod för genomförandet. Det står medlemsstaterna fritt att införa mer långtgående krav än vad direktivet kräver, förutsatt att dessa inte strider mot EU-rätten. När nya nationella bestämmelser tas fram ska kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar följas och det är först i detaljerna kring hur direktivet ska genomföras i svensk rätt vi kan beakta hur överimplementering kan undvikas och hur olika typer av nya kostnader begränsas.

## 2.3 Synpunkter från berörda aktörer inom ramen för kartläggningen

Under regeringsuppdraget har Naturvårdsverket inhämtat synpunkter från berörda aktörer. Naturvårdsverket anordnade ett externt möte den 20 augusti 2025, en så kallad *hearing*.

Syftet med hearingen var att samla in synpunkter från berörda aktörer inför det svenska genomförandet av det reviderade avfallsdirektivet gällande producentansvar. Naturvårdsverket ville tillsammans med berörda aktörer identifiera viktiga aspekter och utmaningar som behöver beaktas i det fortsatta genomförandearbetet.

Vid mötet fick berörda aktörer möjlighet att lämna sina viktigaste synpunkter inför genomförandet av producentansvar för textil och skodon gällande utmaningar från aktörernas perspektiv. Samtliga deltagare fick även möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter. Följande frågor har besvarats:

- Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor
- Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande

Naturvårdsverket har sammanställt de synpunkter som inkom under hearingen samt de synpunkter som lämnats skriftligen inom ramen för detta regeringsuppdrag i bilaga 2. I tabell 1 redovisas de aktörer som deltog, lämnat synpunkter under hearingen samt de aktörer som lämnade skriftliga synpunkter.

Tabell 1 anger de aktörer som deltog på Naturvårdsverkets hearing. Tabellen innehåller även information om de som talade samt lämnade skriftliga synpunkter.

| <b>Deltagare</b>      | <b>Talare</b> | <b>Skriftliga synpunkter</b> | <b>Deltagare</b>                       | <b>Talare</b> | <b>Skriftliga synpunkter</b> |
|-----------------------|---------------|------------------------------|----------------------------------------|---------------|------------------------------|
| AB Blåkläder          | X             |                              | PMU Second Hand                        |               | X                            |
| Avfall Sverige        | X             | X                            | Prezero Recycling AB                   |               |                              |
| Björkåfrihet          |               | X                            | Ragn-Sells                             | X             | X                            |
| Circulose             | X             |                              | RISE                                   |               |                              |
| Consupedia            |               | X                            | Röda Korset                            |               | X                            |
| El-Kretsen            |               |                              | Skyddsvärnet anno 1910                 |               |                              |
| Giva Sverige          | X             | X                            | Stadium                                |               |                              |
| H&M Nordeuropa        | X             |                              | Stocholm Vatten och Avfall             |               | X                            |
| Human Bridge          | X             | X                            | Svensk Handel                          | X             | X                            |
| Humana Sverige        |               |                              | Svenskt Näringsliv                     | X             |                              |
| Högskolan i Borås     | X             |                              | Sveriges Stadsmissioner                | X             | X                            |
| IKEA Retail Sverige   |               |                              | Sveriges Tvätteriförbund               | X             | X                            |
| Kappahl               | X             | X                            | Syre                                   | X             |                              |
| Kid                   |               |                              | TEKO: Sveriges Textil- och modeföretag | X             | X                            |
| Lex Navigate          |               |                              | Texia                                  |               | X                            |
| Loopertextile         | X             |                              | Textilimportörerna                     | X             |                              |
| Miljö & Avfallsbyrå   |               |                              | The Nordic Textile Network             | X             |                              |
| Myrorna               |               |                              | Tingstad                               |               |                              |
| Nacka vatten & avfall |               |                              | Upplands-Bro kommun                    |               |                              |
| Nilson Group          |               | X                            | Wargön Innovation                      | X             | X                            |
| Nordeconsult          |               |                              | Återvinningsindustrierna               | X             | X                            |
| Nudie Jeans Co        |               |                              |                                        |               |                              |

### 3. Särskilda utmaningar och större policyavvägningar

I detta avsnitt lyfter Naturvårdsverket de områden i ändringsdirektivet som bedöms vara särskilt utmanande att genomföra i nationell rätt, samt de större policyutmaningar som kräver avvägningar vid det svenska genomförandearbetet.

Bedömning av vilka områden som omfattas har gjorts utifrån:

- Hur direktivtexten är utformad,
- vilket nationellt handlingsutrymme som ges, samt
- hur olika aktörer kan påverkas av alternativa genomförandevägar.

#### 3.1 Införandet av producentansvaret

Enligt artikel 22a.14 i ändringsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att system för utökat producentansvar i enlighet med artiklarna 8, 8a samt 22a-22d inrättas senast 30 månader efter att direktivet trätt i kraft. Direktivet anger en tidsram, men lämnar utrymme för varje medlemsstat att själv avgöra när kraven ska börja gälla inom denna period.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma den större policyavvägning som Sverige står inför gällande tidpunkten för när ett nationellt system för utökat producentansvar bör träda i kraft. Att tidigarelägga införandet kan innebära fördelar ur ett miljö- och styrningsperspektiv, men samtidigt medföra betydande praktiska och strukturella utmaningar.

En central utmaning är att säkerställa att nödvändig infrastruktur finns på plats i tid. Detta kräver omfattande planering och investeringar utifrån Sveriges nuvarande infrastruktur. Det finns även en komplex avvägning i att påbörja uppbyggnaden av infrastruktur innan producentansvaret formellt är etablerat, vilket kan innebära osäkerheter för både myndigheter och berörda aktörer.

Vid sidan av de tekniska aspekterna måste hänsyn tas till myndigheternas kapacitet och resurser. Ett tidigare införande ställer krav på att ansvariga myndigheter har resurser för att hantera både implementering och tillsyn.

För att ett nationellt system ska kunna införas krävs att relevant lagstiftning är på plats. Enligt artikel 2 i ändringsdirektivet ska nödvändig nationell lagstiftning träda i kraft senast 20 månader från ändringsdirektivets ikraftträdande. I detta arbete uppstår ytterligare policyavvägningar, bland annat kring behovet av att invänta kompletterande unionslagstiftning för att undvika överimplementering, säkerställa harmonisering samt undvika motstridiga krav mellan nationell lagstiftning och unionslagstiftning.



Sammanfattningsvis står Sverige inför en rad strategiska och praktiska avvägningar i arbetet med att införa ett nytt producentansvar. Naturvårdsverket vill därför understryka vikten av att tidpunkten för införandet noggrant vägs mot nationella förutsättningar, rättsliga krav och behovet av ett enhetligt och effektivt system.

## 3.2 Finansiering av producentansvaret

Naturvårdsverket gör bedömningen att en avvägning behöver ske av hur kostnader ska beräknas och regleras inom ramen för artikel 22a.8–9 samt 22a.12. Direktivet ger medlemsstaterna ett visst utrymme att utforma systemet, men ställer samtidigt krav på att kostnaderna ska vara nödvändiga och transparenta. Vid utformningen av en föreslagen finansieringsmodell behöver avvägning ske gällande behovet av förutsägbarhet och transparens, i syfte att säkerställa en tydlig och rättssäker tillämpning mot den administrativa belastning som modellen kan medföra.

Utformningen av differentierade avgifter är annan utmaning. Avgifterna ska styra mot mer hållbara produkter, men samtidigt vara kostnadseffektiva och rättvisa. Detta är särskilt svårt i avsaknad av harmoniserade ekodesignkrav, vilket kan leda till olika tolkningar mellan medlemsstater.

I genomförandearbetet gällande finansiering av producentansvaren vill Naturvårdsverket lyfta följande aspekter i den avvägning som behöver göras:

### *Kostnadseffektivitet och miljönytta:*

Det behöver tydliggöras i vilken utsträckning kostnader för exempelvis forskning, utveckling och infrastruktur kan anses nödvändiga för att uppnå kraven i direktivet. Här finns en avvägning mellan att exempelvis främja innovation och undvika överfinansiering. Lösningen får inte skapa hinder för att verksamheter ska bedrivas eller växa i omfattning eller de redan etablerade verksamheterna som verkar för de uppsatta målen.

### *Administrativ enkelhet och behov av kontroll och uppföljning:*

En finansieringsmodell som bygger på hög grad av redovisningsskyldighet, kontroll och uppföljning kan medföra höga administrativa kostnader. Avvägning kan behöva göras för att se till behovet av enkelhet och kostnadsminimering för att stå i rimlig proportion till systemets syfte samtidigt som det ska leva upp till kraven förutsägbarhet, transparens och sker i enlighet med gällande regler och förfaranden.

### *Rättssäkerhet och flexibilitet:*

Avvägning kan behövas gällande behovet av tydliga kriterier för vad som utgör nödvändiga kostnader. Det gäller hänsyn ur ett rättssäkerhetsperspektiv utifrån vad som anses omfattas av nödvändiga kostnader som producenter ska bekosta, men, också hur det samtidigt kan begränsa möjligheten att anpassa system till förändrade behov eller teknisk utveckling.

*Mikroföretagens roll vid finansiering av producentansvaret*

En utmaning att beakta vid finansiering och etablerandet av systemet för utökat producentansvar är det stora antalet små textil- och skoföretag som kommer att ses som producenter och ska delta i genomförandet av systemet för utökat producentansvar. I det nationella genomförandet kan avvägningar behöva göras för att säkerställa likabehandling av producenter samtidigt som det inte läggs oproportionerliga bördor på mikro, små och medelstora företag.

Hänsyn i genomförandearbetet behöver även tas till att mikroföretagen omfattas av producentansvaret ett år senare än övriga företag som är producenter. Det kan påverka förutsättningarna och avvägning kan behöva ske vid inrättandet av finansieringsmodellen för att bekosta uppbyggnaden av infrastrukturen i producentansvaret initialt.

### 3.3 Ansvaret för historiskt avfall

En central fråga är hanteringen av historiskt avfall, där det krävs noggranna avvägningar i fråga om ansvaret för produkter som tillhandahållits före ikraftträdandet.

Det är tydligt enligt artikel 22a.1 att producenter har utökat producentansvar för de produkter som de tillhandahåller på marknaden första gången. Det finns behov av att säkerställa att skyldigheterna avseende att det utökade producentansvaret inte tillämpas retroaktivt och är förenligt med rättssäkerhetsprincipen, samtidigt som ansvaret för det avfall som består av produkter som tillhandahållits på marknaden innan producentansvaret införs regleras på ett lämpligt sätt. Se problembeskrivning i bilaga 1, artikel 22a.1 och 10–11.

### 3.4 Infrastruktur för omhändertagandet av avfall

Med anledning av att det i direktivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns nödvändig infrastruktur för separat insamling av avfall, samtidigt som det är producenterna som ska täcka kostnaderna för insamling, transport, sortering, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och andra återvinningsförfarande finns flera utmaningar som kommer att kräva policyavvägningar vid genomförandet av producentansvaret.

En särskild utmaning är investering och uppbyggnad av infrastrukturen för separat insamling av textilavfall, sortering och nödvändig efterföljande behandling av använda och uttjänta textilier. I dag råder stor brist på behandlingsanläggningar i Sverige och inom EU<sup>5</sup>. Det kommer därför krävas avvägningar gällande behovet av nödvändiga investeringar i infrastruktur i relation till vad som kan anses utgöra

rimliga kostnader för producenterna. Det behöver också tydliggöras när i tid nödvändig infrastruktur behöver vara på plats, givet att det idag saknas infrastruktur att behandla insamlat textilavfall.

En viktig aspekt att ta hänsyn till är att säkerställa att investeringar i infrastrukturen för behandling av textil- och skoavfall riktas mot alla delar av avfallshierarkin. Vilket innebär sorteringsmöjligheter för att i första hand förbereda för återanvändning och i andra hand sortera för återtillverkning och materialåtervinning. I det nationella genomförandet är det också viktigt att se över hur återtillverkning ska premieras framför fiber-till-fiberåtervinning eftersom direktivet tydligt pekar på detta.

Ytterligare en utmaning att hantera är behovet av forskning och teknikutveckling kontra att hantera det insamlade avfallet i närtid. Här behöver avvägningar göras och riktlinjer tas fram för att bygga långsiktigt robusta system för hantering av använda och uttjänta textilier och skor samtidigt som det insamlade avfallet hanteras på kort sikt.

En annan utmaning är att säkerställa att producentansvarssystemet utformas resurseffektivt med hänsyn till befintliga system och aktörer i enlighet med artikel 22d. 4 och 5.

Därtill är en särskild utmaning kopplar till uppföljning av EU:s mål för kommunalt avfall. Vid uppbyggnaden av infrastrukturen för textilinsamling är en särskild utmaning att större mängder textil än tidigare kan komma att klassificeras som avfall. Detta beror på att textil som hittills hanterats inom återanvändningsmarknaden inte har rapporterats som textilavfall.

När denna textil nu inkluderas i avfallsstatistiken, ökar mängden kommunalt avfall, vilket direkt påverkar Sveriges uppföljning av det EU-gemensamma målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Sverige har under 2023 fått en varning beslutad av EU-kommissionen med anledning av att det finns en påtaglig risk att målet för 2025 inte kommer att uppnås.

Naturvårdsverket identifierar utmaningar i det fortsatta genomförandearbetet, särskilt vad gäller hur Sverige ska säkerställa att de uppsatta målen uppnås i enlighet med de beslutade bestämmelserna i avfallsdirektivet, med särskild hänsyn till producentansvarets tillämpning.

### 3.4.1 Ansvaret för insamling av textil

Medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna inrättar ett system för separat insamling av använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon (artikel 22c.8). Systemet ska bestå av insamlingsplatser som inrättats av producentansvarsorganisationerna och avfallshanteringsaktörer för deras räkning, i samarbete med en eller flera av följande aktörer; enheter inom den sociala ekonomin, återförsäljare, offentliga myndigheter och tredje parter som samlar in för dessa myndigheters räkning, samt aktörer som driver frivilliga insamlingsplatser (artikel 22c.9 a).

Producentansvarsorganisationer får inte vägra lokala offentliga myndigheter, enheter inom den sociala ekonomin eller andra återanvändningsaktörer att delta i deras insamlingssystemet (artikel 22c.10). Direktivet anger dock inte därutöver hur ansvaret ska organiseras, vilket är något som behöver övervägas vid det svenska genomförandet.

Insamling av avfall kopplat till de producentansvar som finns i Sverige idag fungerar på lite olika sätt, bland annat beroende på vilka förutsättningar som ges enligt den EU-lagstiftning som ligger till grund för producentansvaret och hur den genomförs i svensk rätt. Olika aktörer kan ha ansvar för olika delar av hanteringen, som insamling, transport och behandling. Dessa aktörer kan vara kommuner, avfallsbolag, producenter eller producentansvarsorganisationer.

Det finns idag producentansvarssystem där kommunerna, producentansvarsorganisationer eller producenter samlar in avfallet exempelvis genom fastighetsnära insamling, butiksinsamling, insamling via återvinningsstationer eller återvinningscentraler.

Textil skiljer sig delvis från andra avfallsströmmar som omfattas av producentansvar då det idag finns en marknad för återanvändning där enheter inom den sociala ekonomin har en viktig roll inom delar av hanteringen av textil för återanvändning. Om förutsättningarna för deras verksamhet ändras kan det också påverka deras möjligheter att finnas kvar, vilket kan påverka den nytta de tillför andra områden i samhället.

Det kommer att krävas avvägningar gällande hur insamlingen ska organiseras inom producentansvaret för textil och skodon speciellt när det gäller aktörernas olika förutsättningar och hur olika intressen bör vägas mot varandra, men också baserat på handlingsutrymmet som ges enligt direktivet.

Det finns stora aktörer som verkar nationellt, både när det gäller enheter inom den sociala ekonomin samt när det gäller kommunala och privata avfallsbolag. I kontrast till detta finns också mindre aktörer som har helt andra förutsättningar och verkar lokalt. Sveriges geografi, samt möjligheter till en fungerande marknad och kommunernas olika förutsättningar samt vilken roll kommunerna bör ha är något som behöver övervägas vid utformningen av ansvaret.

### 3.4.2 Sortering av miljö och hälsofarliga ämnen

Vid ökad insamling av textilavfall kommer sorteringsledet bli avgörande för att det insamlade textilavfallet ska hanteras så resurseffektivt och miljömässigt hållbart som möjligt. En utmaning kopplat till sortering och materialåtervinning är att säkerställa att textilavfallet inte innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen, exempelvis PFAS.

Det kan behöva göras avvägningar i det nationella genomförandet och tas fram riktlinjer för hantering av textilavfall som kan misstänkas innehålla miljö- och hälsofarliga ämnen olämpliga att recirkulera vid materialåtervinning.

### 3.4.3 Incitament för ökad efterfrågan av återvunnen råvara

En utmaning är att efterfrågan på återvunnen textil råvara är låg idag. Den låga efterfrågan leder till att uppbyggnad av nödvändig infrastruktur för sortering och materialåtervinning uteblir. Policyavvägningar nationellt behöver övervägas och åtgärder vidtas för att skapa incitament som ökar efterfrågan på återvunnen råvara och därmed bidrar till att öka investeringsviljan i infrastruktur i Sverige.

Idag saknas incitament för att använda återvunnen textilråvara i nyproducerade produkter och i det nu antagna avfallsdirektivet finns ingen sådan styrsignal. Under ekodesignförordningen (ESPR) pågår arbete med att ta fram ekodesignkriterier för kläder, men om krav på innehåll av återvunnen råvara kommer att vara ett av dessa kriterier är i skrivande stund oklart (se artikel 22c punkt 5a).

Ekodesignkrav kan, förutsatt att sådana är framtagna, användas för att differentiera avgifterna i producentansvaret exempelvis genom att produkter som innehåller viss andel återvunnen råvara får en lägre avgift (se artikel 22c punkt 5a).

### 3.4.4 Otydligheter gällande osålda produkter

Det ligger en utmaning i att säkerställa att det i genomförandet av bestämmelserna om producentansvar inte skapas luckor i lagstiftningen i förhållande till de krav som följer av EU:s ekodesignförordning (ESPR)<sup>6</sup>. Särskilda policyavvägningar vid utformandet av producentansvaret kan behöva göras för att säkerställa att insamling och hantering samt rapportering av osålda produkter inom producentansvarssystemet harmoniserar med de krav som ställs i ekodesignförordningen.

ESPR ställer krav på att varje enskilt företag ska informera om bland annat mängden osålda produkter som uppkommer inom företaget, som kasseras och om vilken typ av behandling de ska genomgå. En utmaning att beakta är att osålda kläder, textila accessoarer och skodon endast får förberedas för återanvändning, rekonditioneras eller återtillverkas – däremot inte materialåtervinnas enligt ESPR. Det innebär att infrastruktur kan behöva etableras för att kunna hantera sådana produkter det vill säga att det finns återtillverknings och rekonditioneringsmöjligheter mm (se art 22d.5 c).

Det är oklart hur ESPR:s informationskrav gällande behandlingen av kasserade osålda produkter ska kunna efterlevas i fråga om osålda produkter som lämnats till ett insamlingssystem som drivs av producentansvarsorganisationer och enheter inom den sociala ekonomin. Enligt artikel 22c.18 a ii ska producentansvarsorganisationerna offentliggöra information på sina webbplatser gällande bland annat mängden osålda produkter som samlats in men däremot inte om hur de behandlats.

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1781 av den 13 juni 2024 om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter, om ändring av direktiv (EU) 2020/1828 och förordning (EU) 2023/1542 och om upphävande av direktiv 2009/125/EGText av betydelse för EES.

Det skulle kunna övervägas om det finns behov av att på nationellt plan kräva att producentansvarsorganisationerna inhämtar information också om hur de osålda produkterna har behandlats och informerar även om detta på sina webbplatser, i syfte att producenterna ska kunna leva upp till ställda krav i ESPR.

I artikel 22d.2 tydliggörs att medlemsstaterna ska säkerställa att olika fraktionerna inklusive kasserade osålda kläder, textila accessoarer och skodon ska hållas åtskilda på den plats där avfallet uppkommer, om det underlättar efterföljande återanvändning och förberedelse för återanvändning (eller materialåtervinning, inbegripet fiber-till-fiberåtervinning om den tekniska utvecklingen medger detta). Det innebär att det behöver göras en avvägning i det nationella genomförandet om osålda produkter är en fraktion som ska samlas in separat från annat textilavfall.

Ytterligare, från juli 2026 träder ett förbud mot att förstöra osålda kläder, textila accessoarer och skodon för stora företag i kraft<sup>7</sup> och från juli 2030 omfattar förbudet också medelstora företag. Små och mikroföretag är undantagna från destruktionsförbudet. På EU-nivå ska en delegerad akt med bestämmelser om undantag från förstörelseförbudet tas fram. I avvaktan på detta kan dock konstateras att det inom ramen för insamlingssystemen inte är möjligt att säkerställa att destruktionsförbudet i ESPR i fråga om insamlade osålda produkter efterlevs.

### 3.4.5 Prioritering av lokal återanvändning och sortering

Enligt artikel 22d.5 a ska medlemsstaterna säkerställa att använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlas in separat sorteras för återanvändning och förberedelse för återanvändning, med prioritering av lokal sortering när så är lämpligt, och lokal återanvändning.

Naturvårdsverket har identifierat behov av en större avvägning i genomförandet av bestämmelsen, nämligen gällande att definiera när lokal sortering kan anses lämplig. Därtill utgör den praktiska hanteringen av storskalig insamling en särskild utmaning. I sådana insamlingssystem, där stora volymer textil- och skoavfall hanteras, sker ofta de olika leden i avfallshanteringen – såsom sortering, förberedelse för återanvändning och återvinning – på annan ort än där insamlingen sker, ibland även i ett annat land. Detta kan försvåra både uppföljning och kontroll, samt påverka möjligheten att prioritera lokal hantering i enlighet med direktivets intentioner.

En ytterligare avvägning som Naturvårdsverket har identifierat är behovet av att balansera ambitionen att främja småskalig och lokal sortering med de ekonomiska och logistiska fördelar som storskaliga system kan innebära för producenterna. I genomförandet av bestämmelserna krävs därför en bedömning av när lokal sortering är lämplig, samtidigt som hänsyn måste tas till effektivitet, kostnadsoptimering och producentansvarets krav på ändamålsenlig hantering.

---

<sup>7</sup> ESPR

Därtill vill Naturvårdsverket lyfta den målkonflikt som kan uppstå, där nationella policyavvägningar behöver göras för att i lagstiftning tydliggöra ansvar och roller för producentansvarsorganisationen respektive för enheter inom den sociala ekonomin och andra återanvändningsverksamheter i syfte att stimulera och prioritera lokal sortering och återanvändning. Det behöver tydligt definieras hur lokal återanvändning och sortering ska tolkas och hur detta praktiskt ska genomföras i Sverige.

En förutsättning för att textilier, textilrelaterade produkter och skodon som direkt går att återanvända på lokala marknader ska kunna samlas in av återanvändningsverksamheter utan att klassas som avfall är att förutsättningarna för detta klargörs.<sup>8</sup>

### 3.4.6 Prioritering av återtillverkning

Enligt artikel 22d.5 c ska medlemsstaterna säkerställa att insamlat avfall olämpligt för återanvändning sorteras för återtillverkning och materialåtervinning.

Återtillverkning ska enligt bestämmelsen prioriteras framför materialåtervinning.

För att denna prioritering ska få genomslag i praktiken behövs en tydlig nationell policyinriktning, kompletterad med riktlinjer som pekar ut vikten av återtillverkning inom textilavfallshanteringen.

Naturvårdsverket ser flera utmaningar i det praktiska genomförandet.

Återtillverkning är ofta beroende av manuell hantering och det kan vara svårt att uppnå storskalighet i återtillverkningsprocesserna då råvaran (textilavfallet) inte är homogent<sup>9</sup>.

De praktiska utmaningarna vid återtillverkning bör vägas mot fördelarna den stora resurs- och miljöbesparingen som återtillverkning innebär jämfört med exempelvis fiber-till-fiberåtervinning. Detta då textilavfallet vid återtillverkning används som råvara i sin befintliga form och färg, och nya produkter kan tillverkas utan att ny fiber och nya material behöver produceras, färgas och behandlas.

För att möjliggöra en tillämpning av återtillverkning krävs därför policyavvägningar som balanserar miljönytta med ekonomisk och teknisk genomförbarhet. Det kan innefatta incitament för producenter att redan i designfasen utveckla produkter som är producerade av begagnad råvara eller lämpade för återtillverkning, samt informationsinsatser riktade till konsumenter om de positiva effekterna återtillverkade produkter har jämfört med nyproducerade.

---

<sup>8</sup> Mer information och resonemang i bilaga 1 under artikel 22c.11 och 22d.3.

<sup>9</sup> Mer information i bilaga 1 artikel 22d.5 c.

En försvarande omständighet att beakta är att det i avfallsdirektivet saknas en definition av begreppet "återtillverkning". Däremot har begreppet "återtillverkning" definierats i ekodesignförordningen (ESPR)<sup>1011</sup>.

### 3.5 Definitionen av separat insamlat material ses som avfall

Det innebär en utmaning framför allt för enheter inom den sociala ekonomin och aktörer på andrahandsmarknaden att alla använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlas in separat via samlingsplatser som inrättats antingen av producenterna eller av enheter inom den sociala ekonomin, ska betraktas som avfall vid insamlingen enligt artikel 22d.2.

Enda undantaget från kravet finns i artikel 22d.3. Där anges att använda produkter som överlämnas direkt av slutanvändare och direkt vid samlingsplatsen, enligt en yrkesmässig bedömning av återanvändningsaktören, bedöms lämpliga för återanvändning inte ska ses som avfall vid insamlingen. I genomförandet behöver tydliggöras under vilka förutsättningar använda textilier, textilrelaterade produkter och skodon kan tas emot utan att ses som avfall. Här finns det ett visst tolkningsutrymme som kan få stor betydelse inte minst för enheter inom den sociala ekonomin i hur denna bestämmelse genomförs.

### 3.6 Differentierade avgifter kopplat till produktens livslängd

Artikel 22c.6 ger medlemsstaterna möjlighet att hantera ultrasnabbt- och snabbmode genom att kräva att producentansvarsorganisationer differentierar producentavgifterna baserat på produkternas livslängd och därmed bidra till minskad överkonsumtionen.

Att styra mot längre aktiv livslängd genom producentansvaret är förknippat med utmaningar och policyavvägningar att ta hänsyn till.

#### *Avsaknad av verifierade begrepp*

Ultrasnabbt mode och snabbmode brukar definieras som produkter som ofta har hög modegrad (trend), lågt pris och låg kvalitet. Men det saknas harmoniserade definitioner av dessa begrepp, vilket gör det utmanande att tillämpa och kontrollera produkter kopplat till dessa begrepp.

<sup>10</sup> Artikel 2 Definitioner Punkt 16: återtillverkning: åtgärder genom vilka en ny produkt tillverkas av föremål som är antingen avfall, produkter eller komponenter och genom vilka minst en ändring görs som väsentligt påverkar produktens säkerhet, prestanda, syfte eller typ. Se också text om Osålda varor där återtillverkning har en central roll.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1781 av den 13 juni 2024 om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter, om ändring av direktiv (EU) 2020/1828 och förordning (EU) 2023/1542 och om upphävande av direktiv 2009/125/EGText av betydelse för EES.



### *Avsaknad av verifierbara data*

Det är svårt att fastställa hur lång livslängd olika textilier har. Detta behöver utredas vidare för att undvika godtyckliga ställningstagande som kan verka handelshindrande.

### *Krav på ekodesign i ESPR*

Arbete pågår med att ta fram ekodesignkriterier för kläder i delegerad akt under ESPR i syfte att motverka att produkter av låg kvalitet och kort livslängd sätts på den europeiska marknaden. Viktigt att beakta ekodesignkravens utformning för att undvika dubbelreglering kopplat till ultrasnabbt- och snabbmode.

### *Kvantitativa krav*

Att basera differentierade avgifter inom producentansvaret på antal produkter eller antal uppdaterade kollektioner som ett företag släpper ut på marknaden har diskuterats. Konsekvenserna av att införa kriterier som reglerar mängd och antal kollektioner behöver analyseras och avvägningar behöver ske för att säkerställa att de styr i rätt riktning.

### *Avfallshantering ska vara resurseffektiv*

Det behöver utredas vilken styreffekt som differentierade avgifter i ett utökat producentansvar i enlighet med artikel 8a kan uppnå gällande ultrasnabbmode. I beaktande av att de avgifter som betalas av producenterna ska de endast täcka kostnaderna för avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt och inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Avvägning behöver göras gällande hur producentansvaret kan styra mot mer hållbara produkter.

Avvägning bör ta hänsyn till genomförandets möjlighet att utnyttja att differentiera producentavgiften baserat på produkters livslängd, trots avsaknad av data samt av verifierade och vedertagna begrepp inom området. Ytterligare avvägning kan behöva göras hur genomförandet bör ta hänsyn till de potentiellt höga administrativa kostnaderna och om det omfattar behov av kontroll och uppföljning.

### *Genomförandeakt för att undvika snedvridning*

Kommissionen ska enligt artikel 22c.7 anta genomförandeakter om det är nödvändigt för att undvika snedvridning på den inre marknaden och säkerställa överensstämmelse med de krav på ekodesign som antagits inklusive hantering av ultrasnabbmode. Genomförandeakter kan bidra till att underlätta genomförandet av artikel 22c punkterna 5, 6 och 7. Men det är en utmaning att idag inte känna till om genomförandeakter kommer att tas fram, och därmed oklart om eventuellt innehåll och inriktning. Se artikel 22c.5 a, för status av ekodesignkrav för textilier och skodon i förordning 2024/1781 (ESPR).

### 3.7 Inkludering av skodon i producentansvaret

Att skodon inkluderas i producentansvaret för textil och textilrelaterade produkter innebär särskilda utmaningar, särskilt gällande det praktiska genomförandet. Värdekedjan för skodon skiljer sig från den textila värdekedjan. Skodon tillverkas med andra tekniker än textil och består ofta av komplexa material- och kemikaliekombinationer, vilket försvårar materialåtervinning. Teknik för materialåtervinning av skodon är näst intill obefintlig, både nationellt och internationellt.

Mot denna bakgrund krävs större policyavvägningar i det svenska genomförandet. Det finns ett behov att identifiera hur skodon kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som lagstiftningens intentioner upprätthålls. En särskilt utmanande aspekt är att praktiska lösningar för materialåtervinning av skodon sannolikt kommer att saknas under överskådlig tid, vilket ställer krav på avvägningar som möter realistiska och flexibla vägval i det fortsatta genomförandearbetet.

### 3.8 Effektiv och ändamålsenlig tillsyn

För att säkerställa ett rättvist och fungerande producentansvar måste alla aktörer som omfattas av regelverket fullgöra sina skyldigheter. Vid utformning av ett nytt tillsynsansvar behövs olika intressen och konsekvenser vägas motvarandra för att uppnå en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Otillräcklig tillsyn riskerar att försvaga både svensk konkurrenskraft och den cirkulära ekonomin. Regelverket involverar inte bara producenter och producentansvarsorganisationer utan även t.ex. onlineplattformar och enheter inom den sociala ekonomin. Det finns flera utmaningar kopplade till tillsynens utformning, särskilt i relation till ansvarsfördelning mellan myndigheter, resurssättning och rättssäkerhet. Naturvårdsverket har i bilaga 1 en utförligare genomgång av bestämmelserna kopplat till tillsyn. Några områden som myndigheten särskilt vill lyfta gällande större avvägningar är:

#### *Sanktionssystemets utformning*

För att skapa tillräckliga incitament för efterlevnad krävs att sanktioner är proportionerliga och avskräckande. Samtidigt måste hänsyn tas till konsekvenserna för mindre verksamhetsutövare, där höga avgifter kan få oproportionerliga effekter. Det bör även övervägas om regelverket ska möjliggöra retroaktivt ansvar, så att överträdelser som upptäcks i efterhand kan sanktioneras för hela den period då skyldigheter förelägg.

#### *Tillsynens kostnader och förutsättningar*

Tillsynsmyndigheter behöver tillräckliga resurser för att kunna bedriva effektiv tillsyn. Samtidigt innebär tillsynen kostnader för företagen, både genom avgifter och administrativa krav. Det behöver avvägas hur en lämplig balans kan uppnås mellan företagens kostnadsbörda och myndighetens förmåga att säkerställa efterlevnad och likabehandling.

*Ansvarsfördelning mellan myndigheter*

Producentansvaret omfattar flera olika krav och aktörstyper, vilket ställer krav på en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter. Här finns viktiga avvägningar kring vilka myndigheter som bör ges ansvar för olika delar av tillsynen, samt hur samverkan bör organiseras för att säkerställa en effektiv och samordnad tillsyn.

### 3.9 Enheter inom den sociala ekonomin

Enheter inom den sociala ekonomin är viktiga aktörer när det gäller insamling och återanvändning av textilier. De utgör etablerade marknadsplatser och har etablerade flöden för hantering av det insamlade materialet. Hur olika intressen ska balanseras och tas till vara vid införandet av producentansvaret kan bli en utmaning och i det fortsatta genomförandearbetet kommer avvägningar gällande enheter inom den sociala ekonomin behöva göras.

*Funktion inom insamling och återanvändning*

Genomförandet av producentansvaret innebär att flera olika aktörer, med varierande roller, drivkrafter och organisatoriska förutsättningar, ska samverka (se artikel 22a.7). För att fortsatt kunna säkerställa dessa aktörers roll i systemet krävs avvägningar kring hur deras funktioner inom insamling och återanvändning ska definieras. Särskilt utmanande kan det bli att säkerställa att lokala sociala aktörers verksamhet inom återanvändning och återtillverkning beaktas på ett sätt som möjliggör att de fortsatt kan bidra till samhällsnytta på lokal nivå.

Naturvårdsverket ser också utmaningar med att producentansvarsorganisationer ska samverka med ett brett spektrum av aktörer, inklusive enheter inom den sociala ekonomin<sup>12</sup>. Här kan det krävas policyavvägningar med tydliga nationella riktlinjer för att bidra till att underlätta samarbetet då olika aktörsgrupper kan ha olika intressen exempelvis olika ekonomiska intressen, vilka kan stå i konflikt med varandra.

*Regelförenkling gällande rapporteringskrav*

Naturvårdsverket vill lyfta de avvägningar som behöver göras i genomförandearbetet gällande artikel 22c. 13. Artikel 13 ger medlemsstaterna möjlighet att undanta enheter för den sociala ekonomin från rapporteringsskyldigheter. Här behöver en avvägning göras gällande den administrativa börda som rapportering medför vägas mot det faktiska värdet av den information som rapporteringen består av. Att rapportera in mängden insamlad textil samt textilavfall möjliggör att medlemslandet kan följa utvecklingen över tid för enheter inom den sociala ekonomin och även se hur de påverkas av producentansvarets införande. Ett annat viktigt perspektiv att beakta i frågan är att tillämpa undantag från rapporteringskrav skulle också kunna innebära en risk att Sverige kan ha svårt att uppfylla den årliga rapporteringsskyldigheten enligt Artikel 37 (se artikel 22c punkt 13.e).

---

<sup>12</sup> Mer information i bilaga 1. under artikel 22c.9 a samt 22c.11

## 4. Undvika överimplementering och begränsa kostnader

Vid genomförandet är det avgörande att identifiera och efter lämpliga avvägningar hantera det handlingsutrymme som ändringsdirektivet medger. Ändringsdirektivets artiklar kan vara formulerade som ”medlemsstaterna ska” eller ”medlemsstaterna får”.

Punkter som anger ”medlemsstaterna ska” innebär ett bindande krav att genomföra men där formen för genomförandet kan variera. Direktivet innehåller ett flertal ”ska” bestämmelser, av 57 punkter som återfinns under de fyra artiklarna 22 a-22 d är 45 av bestämmelserna sådana med formuleringen ”medlemsstaterna ska”. Majoriteten av ”ska” bestämmelserna innebär visserligen att Sverige ska agera men det finns utrymme för tolkningar och hur man designar det exakta genomförandet.

Implementeringen av varje sådan bestämmelse behöver föregås av en konsekvensutredning för att de nationella bestämmelserna ska säkerställa den mest effektiva möjliga lösning för att nå de resultat som ska uppnås.

Överimplementering kan uppstå om Sverige inför åtgärder där konsekvenserna överstigen nyttan för att nå syftet med reglerna.

På samma sätt finns ett antal punkter som anger ”medlemsstaterna får”, vilket ger uttryckligt utrymme att tex införa undantag eller mer långtgående regler. Av de 57 punkterna är det endast 6 punkter som formuleras ”medlemsstaterna får” men där en punkt (22c.4) inte gäller Sverige. De fem punkterna som kvarstår är:

- 22a punkt 2 handlar om att medlemsstaterna får införa ett producentansvar för madrasser.
- 22a punkt 3 är en kombinerad ”ska” och ”får” bestämmelse där andra stycket handlar om att medlemsstaterna får föreskriva att en producent etablerad i tredje land ska utse ett ombud etablerat i den medlemsstat där produkter tillhandahålls.
- 22a punkt 9 handlar om att medlemsstaterna får besluta att producent helt eller delvis ska täcka de kostnader som avses i punkt 8a i artikel 22a i fråga om uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som hamnar i blandat kommunalt avfall.
- 22c punkt 6 handlar om att medlemsstaterna får, när så är lämpligt, kräva att producentansvarsorganisationen anpassar det ekonomiska bidraget för att hantera ultrasnabbt- och snabbmode.
- 22c punkt 13 handlar om att medlemsstaterna, helt eller delvis, får införa undantag från 22c punkt 12, för enheter inom den sociala ekonomin.

Samma gäller här som för ”ska” artiklarna, dvs att de måste föregås av en konsekvensutredning för att identifiera det nationella genomförandet och de mest effektiva åtgärderna för att uppnå syftet.

Överimplementering kan uppstå om Sverige väljer att införa nationella styrmedel eller krav som går utöver direktivets minimikrav utan att visa på hur detta är nödvändigt för att uppnå syftet.

Vad gäller begränsning av administrativa kostnader och andra kostnader för företag och myndigheter innebär beslutet av EU att införa ett producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skodon i sig en ökning av kostnader som i huvudsak är förutsedda och accepterade genom Sveriges deltagande i EU:s förhandlingsprocess för ett utökat producentansvar.

De kostnader som kan påverkas är de som uppstår till följd av enskilda nationella vägval vid genomförandet av direktivet. Syftet med en konsekvensutredning är att identifiera det genomförandealternativ som uppfyller direktivets krav med minsta möjliga administrativa och ekonomiska belastning. En sådan analys är viktig för att säkerställa ett proportionerligt och kostnadseffektivt genomförande.

# Bilaga 1 Genomgång av bestämmelser för textil och skodon i ändringsdirektivet

Syftet med denna genomgång är att identifiera och kortfattat beskriva bestämmelser gällande textil och skodon i ändringsdirektivet. Naturvårdsverket har även utgått från det som kan anses utmanande och där regeringen kan behöva göra avvägningar.

## 1.1 Artikel 3 Definitioner

Artikel 3 innehåller definitioner av bland annat begreppen producent, producentorganisation och tillhandahållande på marknaden. Definitionerna anses inte särskilt utmanande att införliva i nationell rätt och de kräver inga policyavvägningar för Sverige.

## 1.2 Artikel 11 Förberedelse för återanvändning och materialåtervinning

För att nå målen, ska medlemsstaterna, se till att det finns nödvändig infrastruktur för separat insamling av avfall. Detta gäller alla avfallsflöden för vilka det införts separat insamling enligt artikel 11.

I skälsats 46 beskrivs betydelsen av separat insamling av använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon och att *”en stadig ökning av nivån av separat insamling skulle driva fram förbättrad återanvändning och materialåtervinning av hög kvalitet i leveranskedjorna för textilier, öka användningen av sekundära råvaror av hög kvalitet och stödja planeringen av investeringar i infrastruktur för sortering och bearbetning av textilier”*.

Genom införandet av producentansvar ansvarar producenterna för att det inrättas insamlingssystem med tillräcklig täckning, men det bör ske i samverkan med andra aktörer som är verksamma inom sektorerna avfallshantering och återanvändning, såsom kommuner och enheter inom den sociala ekonomin.

## 1.3 Artikel 22a System för utökat producentansvar för textilier

Medlemsstaterna ska enligt artikeln införa system för utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skodon som förtecknas i bilaga IVc till ändringsdirektivet. Dock innehåller artikeln vissa bestämmelser som medför särskilda utmaningar att genomföra i nationell rätt samt där större policyavvägningar krävs. Vissa av bestämmelserna innefattar också en risk för överimplementering beroende på vilka avvägningar som görs i genomförandet.

### 1.3.1 Artikel 22a punkt 1

Artikeln ställer krav på medlemsstaterna att införa utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skodon.

Vid ett svenskt genomförande av artikelns krav kan följande frågor kräva särskilda avvägningar:

#### *Historiskt avfall*

Bestämmelsen innebär att producenter ska omfattas av ett utökat producentansvar för de produkter som anges i bilagan. Utgångspunkten är att producentansvaret omfattar produkter som tillhandahålls på marknaden för första gången efter det att producentansvaret inrättats.

Ansvar för textilavfall från produkter som tillhandahållits innan dess – det som ofta benämns som historiskt avfall – behöver utredas vidare. Naturvårdsverket bedömer att detta är en komplex och utmanande fråga att hantera på ett ändamålsenligt sätt. Det finns bestämmelser i artikel 22a punkterna 10 och 11 i direktivet som, tillsammans med skälsats 31, avser att säkerställa att skyldigheterna avseende utökat producentansvar inte tillämpas retroaktivt och är förenliga med rättssäkerhetsprincipen. Se vidare i avsnitt 3.3.9

#### *Ansvar för produkter som lämnat en medlemsstats marknad innan de blir avfall*

Av artikeln följer att producenter ska ha utökat producentansvar för de produkter som de tillhandahåller på en medlemsstats marknad första gången. I artikelns punkt 8 listas de kostnader som en producent ska täcka inom ramen för producentansvaret.

Skälsats 28 i ändringsdirektivet får dock förstås så att producentens kostnadsansvar inte ska omfatta produkter som en producent tillhandahållit på en medlemsstats marknad första gången, men som sedan lämnat den medlemsstatens territorium innan de säljs till slutanvändare eller blir avfall. Detta är något som Naturvårdsverket ser kan bli utmanande att genomföra i nationell rätt, eftersom en reglering behöver involvera inte bara producenter utan även efterföljande led i tillhandahållandet av en produkt på den svenska marknaden.

En liknande bestämmelse finns i artikel 12.5 i WEEE-direktivet (2012/19/EU), som kräver att medlemsstaterna säkerställer att det finns rutiner eller återbetalningsförfaranden för att ersätta producenter när elutrustning exporteras

utanför det aktuella landets marknad. Dessa kan utformas av producenterna själva eller av tredje part.

I Sverige regleras detta i 69 § förordning (2022:1276), där producentansvarsorganisationer ska ha rutiner för att återbetala mottagen ersättning eller på annat sätt beakta att elutrustning inte tillhandahålls eller används på den svenska marknaden.

#### *Arbets- och skyddsprodukter*

I bilaga IVc del 1 finns specificerat de textilier samt kläder och tillbehör till kläder som omfattas av producentansvaret, genom utpekade KN-nr<sup>13</sup>. I text finns tydliggjort att de produkter som omfattas ska användas *”för hushållsbruk eller annan användning, om sådana produkter till sin art och sammansättning liknar dem för hushållsbruk”*.

Det finns behov av att förtydliga vad som avses med textilier som *”till sin art och sammansättning liknar dem för hushållsbruk”*, särskilt i relation till de KN-nummer som anges i bilagan.

Arbets- och skyddskläder och andra textilier som används av verksamheter (exempelvis lakan, handdukar etc) omfattas av dessa KN-nummer, men vissa av dessa produkter tillverkas för specifika ändamål med särskilda egenskaper, exempelvis kan de vara brand-, smuts- eller vattenavstötande och regleras ibland i separat lagstiftning. Sådana produkter är ofta lättare att särskilja från hushållstextilier, medan andra – som uniformer, arbetskläder eller lakan med företagslogotyper – kan vara svårare att avgränsa.

#### *Skodon*

I bilaga IVc del 1 finns specificerat de *”Skodon samt kläder och tillbehör till kläder för hushållsbruk eller annan användning, om sådana produkter till sin art och sammansättning liknar dem för hushållsbruk, vilkas huvudsakliga sammansättning inte är textilier som omfattas av artikel 22a.”*

Att skodon inkluderas i producentansvaret för textil och textilrelaterade produkter innebär utmaningar. Värdekedjan för skodon skiljer sig väsentligt från den textila värdekedjan, gällande allt från relevanta ekodesignkrav till sortering och materialåtervinning, vilket kommer att påverka hanteringen av skodon. Skodon tillverkas med andra tekniker än textil och består ofta av komplexa material- och kemikaliekombinationer, vilket försvårar materialåtervinning. Teknik för materialåtervinning av skodon är dessutom mindre utvecklad (näst intill obefintlig), både nationellt och internationellt. Än mindre finns en efterfrågan på återvunnen skodonråvara.

---

<sup>13</sup> KN-nr står för ”kombinerade nomenklaturen” och är EU:s tulltaxa som används vid klassificering vid import och export av produkter.



### 1.3.2 Artikel 22a punkt 2

Bestämmelsen ger medlemsstaterna befogenhet att införa system för utökat producentansvar för madrasser. Sverige har därmed ett nationellt handlingsutrymme att införa ett sådant producentansvar, vilket är en fråga för nationell avvägning. I relation till den administrativa och ekonomiska börda ett producentansvar kan innebära kan bland annat vägas in att det för madrasser finns etablerade insamlings, demonterings- och återvinningsanläggningar i flera EU-länder och inte minst finns en efterfrågan på det återvunna materialet (främst PU-skum). Det finns också ett uttalat intresse hos flera producenter i Sverige att etablera och hantera insamlings- och återvinningssystem<sup>14</sup>. Ett producentansvar kan bidra till ökad materialåtervinning och därmed främja uppfyllelsen av målet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Naturvårdsverket har mot denna bakgrund i tidigare regeringsuppdrag framhållit att producentansvar för madrasser bör utredas<sup>15</sup>.

### 1.3.3 Artikel 22a punkt 3

Medlemsstaterna får enligt denna bestämmelse kräva att en textilproducent enligt artikel 3.4b d (distansförsäljare) som är etablerad i ett tredje land utser ett behörigt ombud (artikel 22a.3 andra stycket). Att kunna ställa detta krav kan underlätta möjligheterna att kontrollera regelefterlevnad och utöva tillsyn i syfte att säkerställa lika konkurrensvillkor för företag oavsett om dessa är etablerade inom unionen eller utanför. Det kan samtidigt medföra en ökad administrativ och ekonomisk börda för berörda företag.

Tillsyn genomförs exempelvis genom tillsynsnära vägledning, granskning av inrapporterade uppgifter, förelägganden, vitesföreläggande och beslut om miljöstraffavgifter. När en utländsk producent har ett behörigt ombud registrerat i Sverige underlättar det för tillsynsmyndigheten att kunna övervaka och kontrollera att producenten fullgör sina skyldigheter. Det underlättar kommunikation och vissa tillsynsåtgärder skulle också kunna riktas mot ett sådant ombud. Det är däremot oklart vilka tillsynsåtgärder som kan vidtas gentemot utländska aktörer, dels ur ett rättsligt perspektiv, men också sett till förutsättningarna för verkställighet.

### 1.3.4 Artikel 22a punkt 4

Artikeln handlar om att medlemsstaterna ska, om en producent enligt definitionen i artikel 3.4b d så önskar, säkerställa att eventuella skyldigheter enligt punkt 3 i den här artikeln för producentens räkning kan fullgöras av en producentansvarsorganisation som utsetts genom skriftlig fullmakt.

Bestämmelsen innebär att en den som säljer produkter på distans direkt till slutanvändare ska ha möjlighet att använda sig av en producentansvarsorganisation

<sup>14</sup> [Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall](#)

<sup>15</sup> [Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall](#)

som behörigt ombud. Producentansvarsorganisationen ska då fullgöra producentens skyldigheter enligt artikel 22a i tillämpliga delar, om inte annat anges av medlemsstaten.

Naturvårdsverket ser inga särskilda utmaningar med artikel 22a punkt 4.

### 1.3.5 Artikel 22a punkt 5

Artikeln handlar om att kommissionen ges befogenhet att ändra bilaga IVc till direktivet i vissa avseenden. Naturvårdsverket ser inga särskilda utmaningar med artikel 22a punkt 5.

### 1.3.6 Artikel 22a punkt 6 och 7

Punkt 6 och 7 i artikeln innebär att medlemsstaterna ska definiera roller och ansvarsområden för relevanta aktörer samt säkerställa att dessa deltar i genomförandet.

Vid införandet av ett producentansvar för textil och skodon är det också viktigt att beakta, att det redan innan införandet av ett producentansvar finns en rad olika aktörer som är involverade i att samla in och hantera textil och skodon – främst för återanvändning.

Att identifiera och bjuda in dessa relevanta aktörer i enlighet med artikel 22a punkt 7 och involvera dem i producentansvaret kan bli en utmaning (speciellt de lokala sociala företagen). Om aktörerna inte fångas upp kan det bli svårt att definiera deras roll inom producentansvaret. Tydliga policyavvägningar gällande olika aktörers roller och ansvarsområden i det nationella genomförandet kan minska riskerna för oklarheter och bidra till ett robust och långsiktigt hållbart system.

### 1.3.7 Artikel 22a punkt 8

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att producenter täcker vissa kostnader. Enligt artikel 22a.8 a ska producenterna täcka kostnader som handlar om insamling, transport, sortering, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och andra återvinningsförfaranden samt bortskaffande av avfall. En utmaning att beakta vid införandet i Sverige är att infrastrukturen för insamling, sortering och behandling av textilt respektive skodon inte är utvecklad och etablerad.

Enligt artikel 22a.8 b ska producenter stå för kostnaderna för plockanalyser av blandat kommunalt avfall enligt artikel 22d.6. Artikeln kräver att medlemsstaterna senast 1 januari 2026, och därefter vart femte år ska genomföra plockanalyser och offentliggöra resultaten.

För analysen som ska göras redan 2026 är det inte möjligt att låta producenterna bekosta den, eftersom producentansvaret ännu inte är infört. I Sverige genomför kommunen plockanalyser som används av Naturvårdsverket för rapportering. Det behöver därför utredas hur textilrelaterade plockanalyser kan samordnas med befintliga analyser och hur kostnaderna för detta kan fördelas (se även avsnitt 3.6.5 Artikel 22d.6).

Enligt artikel 22a.8 c ska producenterna täcka kostnaderna för tillhandahållande av information, bland annat via lämpliga informationskampanjer. Det kommer bli viktigt att tydliggöra producenternas enskilda ansvar respektive producentansvarsorganisationernas ansvar, vilken information som ska tillhandahållas samt omfattning för att nå förväntad effekt.

Med beaktande av artikel 22a.12, som säger att de kostnader som ska täckas av producenterna inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla de tjänster som listas i punkt 8, bedömer Naturvårdsverket att särskilt artikel 12.8 e om kostnader för stöd till forskning och utveckling kan innebära en utmaning. Detta bland annat mot bakgrund av att infrastruktur för hantering och behandling av textilavfall idag är bristfällig i Sverige och inom EU.

När nationell lagstiftning tas fram behöver det tydliggöras hur fördelningen mellan statligt finansierad forskning och forskning finansierad av producenterna ska se ut samt hur denna kostnad ska belasta varje enskild producent.

Naturvårdsverket gör bedömningen att en avvägning behöver ske av hur kostnader ska beräknas och regleras inom ramen för den aktuella bestämmelsen. Direktivet ger medlemsstaterna ett visst utrymme att utforma systemet, men ställer samtidigt krav på att kostnaderna ska vara nödvändiga och transparenta.

Vid utformningen av en föreslagen finansieringsmodell behöver avvägning ske gällande behovet av förutsägbarhet och transparens, i syfte att säkerställa en tydlig och rättssäker tillämpning mot den administrativa belastning som modellen kan medföra.

I genomförandearbetet gällande finansiering av producentansvaren vill Naturvårdsverket lyfta följande aspekter i den avvägning som behöver göras.

- Kostnadseffektivitet och miljönytta
- Administrativ enkelhet och behov av kontroll och uppföljning
- Rättssäkerhet och flexibilitet
- Mikroföretagens roll vid finansiering av producentansvaret.

### 1.3.8 Artikel 22a punkt 9

Enligt artikel 22a.9 får medlemsstaterna besluta att producenter av textilier, textilrelaterade produkter eller skodon helt eller delvis ska täcka de kostnader som avses i artikel 22a.8 a för textilavfall som hamnar i blandat kommunalt avfall.

Vid det svenska genomförandet behöver en avvägning göras gällande kostnaden för hantering av textilavfall som hamnar i restavfallet. Ska producenter ta ekonomiskt ansvar för detta helt, delvis eller inte alls? Eftersom kommunerna har ansvar för insamling och behandling av det blandade kommunala avfallet i Sverige, ligger det en utmaning i att hitta en lämplig lösning för att omfördela dessa kostnader till producenterna, om det skulle bli aktuellt.

### 1.3.9 Artikel 22a punkt 10 och 11

Syftet med bestämmelserna är att undvika retroaktiv tillämpning av producentansvaret. Artiklarna 22a.10 och 22a.11 anger när produkter ska ha tillhandahållits på marknaden för att producenterna ska bära kostnader enligt artikel 22a.8. Om producentansvar redan är infört vid direktivets ikraftträdande, gäller kostnadsansvaret för produkter som tillhandahålls från och med detta datum. Om producentansvar ännu inte finns, inträder kostnadsansvaret från den dag då nationell lagstiftning träder i kraft – dock senast 30 månader efter direktivets ikraftträdande.

Det är tydligt enligt artikel 22a.1 att producenter har utökat producentansvar för de produkter som de tillhandahåller på marknaden första gången. Behovet att säkerställa skyldigheterna avseende att det utökade producentansvaret inte tillämpas retroaktivt och är förenligt med rättssäkerhetsprincipen förtydligas i skälsats 31.

Naturvårdsverket ser flera utmaningar vid det nationella genomförandet av bestämmelserna. Det krävs policyavvägningar för att hantera ansvar för insamling och behandling av produkter som tillhandahållits före ikraftträdandet, eftersom dessa i stor omfattning kommer att samlas in även efter att producentansvaret träder i kraft, och det kan bli svårt att särskilja eller utesluta dem från producenternas insamlingssystem. Det kommer därför bli en utmaning att ta fram ett system som är förenligt med förbudet mot retroaktiv tillämpning. Det finns behov av att hitta en lämplig finansieringslösning för insamling och behandling av detta avfall.

Enligt 15 kap. 12 § miljöbalken får regeringen eller utsedd myndighet meddela föreskrifter om producenters ekonomiska ansvar för nedskräpning och avfallshantering. Dessa föreskrifter får endast omfatta avfall från produkter som producenten själv har hanterat – exempelvis tillverkat, bearbetat eller fört in till Sverige. Om föreskrifterna även omfattar produkter som producenten inte direkt hanterat, ska ansvaret stå i rimlig proportion till producentens verksamhet eller marknadsandel. Textilier, textilrelaterade produkter och skodon utgörs idag i huvudsak av kommunalt avfall, vilket hanteras och finansieras av kommunerna via avfallstaxan. Kommunernas ansvar omfattar dock endast textilavfall, inte textilier för återanvändning, vilket skiljer sig från producentansvarets bredare omfattning.

### 1.3.10 Artikel 22a punkt 12

Artikeln anger att de kostnader som producenterna ska täcka inte får överstiga vad som är nödvändigt för att uppfylla kraven enligt producentansvaret. Direktivet ger medlemsstaterna ett visst utrymme att utforma systemet, men ställer samtidigt krav på att kostnaderna ska vara nödvändiga och transparenta.

I det fortsatta arbetet blir det av vikt att avväga hur kostnader ska beräknas för att inte överstiga vad som anses nödvändigt. Det innebär att kostnaderna ska vara proportionerliga, kostnadseffektiva och fastställda på ett transparent sätt mellan berörda aktörer.

För att säkerställa att kostnaderna inte överstiger vad som är nödvändigt vill Naturvårdsverket lyfta följande aspekter i den avvägning som behöver göras vid genomförandet av artikeln:

*Kostnadseffektivitet och miljönytta:*

Det behöver tydliggöras i vilken utsträckning kostnader för exempelvis forskning, utveckling och infrastruktur kan anses nödvändiga för att uppnå kraven i direktivet. Här uppstår en avvägning mellan att exempelvis främja innovation och begränsa kostnader. Lösningen får inte skapa hinder för att verksamheter ska bedrivas eller växa i omfattning eller de redan etablerade verksamheterna som verkar för de uppsatta målen.

*Administrativ enkelhet och behov av kontroll och uppföljning:*

Ett system med hög transparens och kontroll medför höga administrativa kostnader. Avvägning kan behöva göras för att se till behovet av enkelhet och kostnadsminimering för att stå i rimlig proportion till systemets syfte samtidigt som det ska leva upp till kraven förutsägbarhet, transparens och sker i enlighet med gällande regler och förfaranden.

*Rättssäkerhet och flexibilitet:*

Behovet av tydliga kriterier för vad som utgör nödvändiga kostnader är bra för rättssäkerheten, men kan samtidigt begränsa möjligheten att anpassa system till förändrade behov eller teknisk utveckling.

### 1.3.11 Artikel 22a punkt 13

Artikel 22a punkt 13 kan ses som en bestämmelse som fyller ut artikel 30.1 d och e i förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster (DSA). Liknande bestämmelser kopplade till DSA finns i förordning (EU) 2025/40 om förpackningar och förpackningsavfall och i förordning (EU) 2023/1542 om batterier och förbrukade batterier. Artikel 30 i DSA-förordningen handlar om näringsidkares spårbarhet och ställer krav på leverantörer av onlineplattformar att se till att erhålla viss information från de näringsidkare som säljer via plattformen.

Bestämmelsen anger att medlemsstater ska säkerställa att leverantörer av onlineplattformar som omfattas av kapitel 3 avsnitt 4 i DSA och som gör det möjligt för konsumenter att ingå distansavtal med producenter som erbjuder textilier, textilrelaterade produkter eller skodon till konsumenter i unionen, erhåller viss information från producenter innan de tillåter dem att använda deras tjänster.

Bestämmelsen behöver genomföras på lämpligt sätt, med beaktande av att det kan ses som riktat till aktörer som inte själva utgör del av systemet för utökat producentansvar.

Eftersom artikeln syftar till att uppfylla kraven i artikel 30.1 i DSA får tillsynen av att bestämmelsen efterlevs närmast anses kopplad till tillsynen av kraven på digitala plattformar enligt DSA. Denna tillsyn ligger idag på PTS, Konsumentverket och Mediemyndigheten. Tillsynen blir mer komplex till följd av de ökade krav som ställs på online-plattformar i avfallsdirektivet kopplat till

producentansvaret för textil. Det behöver utredas om det finns behov av att förtydliga omfattningen av det tillsynsansvar som regleras i 3 kap. i lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster. Det behöver också säkerställas i genomförandet att tillsynen av producenter kan samordnas på lämpligt sätt med tillsynen enligt DSA och tydliggöras.

### 1.3.12 Artikel 22a punkt 14

Artikeln ställer krav på att medlemsstaterna att ha inrättat producentansvaret senast 30 månader efter det att ändringsdirektivet trätt i kraft.

Naturvårdsverkets uppfattning är att den största utmaningen kommer att vara att se till att det finns teknik och tillräcklig kapacitet för framförallt sortering och materialåtervinning till dess, så att de skyldigheter som följer av producentansvaret kan efterlevas.

### 1.3.13 Artikel 22a punkterna 15 - 17

Bestämmelserna i artiklarna handlar om situationer där producenter använder sig av leverantörer av distributionstjänster vid försäljning till slutanvändare.

Begreppet ”leverantör av distributionstjänster” ska i avfallsdirektivet ha den innebörd som följer av definitionen i EU:s marknadskontrollförordning (2019/1020/EU) (se artikel 3.4f i ändringsdirektivet)<sup>16</sup>. Enligt skälsats 46 i ändringsdirektivet syftar bestämmelserna i punkterna 15 – 17 till att förhindra oönskade situationer med friåkare kopplat till användandet av leverantörer av distributionstjänster, med hjälp av en liknande strategi som den i förordning (EU) 2022/2065 vad gäller leverantörer av onlineplattformar.

Enligt artikel 22a punkt 15 ska producenter som säljer till slutanvändare via distributionsleverantörer tillhandahålla den information som anges i punkt 13. Att införa detta krav i svensk lagstiftning om producentansvar bör inte innebära några större hinder. Den större utmaningen ligger i att säkerställa att kravet efterlevs i praktiken.

Enligt artikel 22a punkt 16 ska medlemsstaterna också säkerställa att leverantörer av distributionstjänster vidtar åtgärder för att kontrollera att de uppgifter som de får från producenterna är riktiga och även se till att de avbryter sitt tillhandahållande av tjänster till en producent som inte lämnar begärd information. Några motsvarande krav ställs inte på leverantörer av distributionstjänster enligt EU:s marknadskontrollförordning. Inte heller i de svenska bestämmelser som kompletterar EU-förordningen. Eftersom bestämmelserna i ändringsdirektivet rör aktörer som inte själva utgör del av systemet för utökat producentansvar kan det ligga en utmaning i att hitta ett lämpligt genomförande, särskilt med beaktande av annan lagstiftning som berörs. Förutsättningarna för att införa krav på leverantörer

---

<sup>16</sup> Förenklat beskrivet är det någon som tillhandahåller tjänster i form av magasinering, paketering, adressering och avsändning, utan att ha äganderätt till de varor som berörs.

av distributionstjänster, liksom ansvaret för tillsyn och marknadskontroll relaterad till dessa krav samt behov av bemyndiganden behöver tydliggöras.

När det gäller kontrollen av efterlevnaden av de krav som riktas mot leverantörer av distributionstjänster finns en nära koppling till bestämmelserna om marknadskontroll. Det finns inga bestämmelser om tillsyn relaterad till just leverantörer av distributionstjänster som sådana. Däremot kan de omfattas av den marknadskontroll som ska ske relaterad till olika typer av produkter. Efterlevnaden av kraven i punkt 15 kan ses som en del av marknadskontrollansvaret i fråga om de produkter som omfattas av producentansvaret för textil och som marknadskontroll inom ramen för miljöbalkens tillämpningsområde. Det rör sig dock inte om krav som relaterar till fullgörandet av producentansvaret. Det behöver tydliggöras vilken myndighet som ska bära detta marknadskontrollansvar.

Enligt artikel 22a punkt 17 ska medlemsstaterna också säkerställa att producenterna har rätt att överklaga en leverantörs avbrytande av tjänster enligt punkt 16. Även detta behöver utredas hur det genomförs på lämpligt sätt.

## 1.4 Artikel 22b Register över producenter av textilier, textilrelaterade produkter eller skodon

Artikeln innehåller bestämmelser om producentregister, inklusive krav på registreringsansökan och vad den behöriga myndigheten ska säkerställa i samband med registrering. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i stort överensstämmer med andra producentansvar i Sverige och ser inga större utmaningar eller avvägningar för genomförandet.

Kommissionen ska, enligt punkt 10, fastställa ett harmoniserat registreringsformat genom genomförandeakter.

## 1.5 Artikel 22c Producentansvarsorganisationer för textilier

Artikeln innehåller bestämmelser om producentansvarsorganisationer för textilier.

### 1.5.1 Artikel 22c punkt 1

Enligt artikeln ska producenter anförtro åt en producentansvarsorganisation att för deras räkning fullgöra skyldigheterna avseende utökat producentansvar enligt artikel 22a.

En fråga som kommit upp kopplat till andra producentansvar är vilket ansvar som kan åläggas producentansvarsorganisationen. Att producentorganisationen ska fullgöra producentens skyldigheter i tillämpliga delar kan förstås så att det

fortfarande är producenten som i grunden bär ansvaret och att eventuella tillsynsåtgärder och sanktioner inte ska riktas mot producentansvarsorganisationen. Ett förtydligande av denna ansvarsfördelning i det nationella genomförandet skulle undanröja eventuella oklarheter.

### 1.5.2 Artikel 22c punkt 2

Artikeln handlar om att producentansvarsorganisationer ska godkännas av behörig myndighet och innefattar inga särskilda utmaningar eller avvägningar för Sverige..

### 1.5.3 Artikel 22c punkt 3

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska fastställa kriterier för de kvalifikationer som producentansvarsorganisationer ska ha för att kunna anförtros fullgörandet av utökat producentansvar för producenternas räkning. Bland annat ska medlemsstaterna särskilt kräva att producentansvarsorganisationen uppvisar den expertis som behövs inom avfallshantering och hållbarhet. Artikeln ger Sverige relativt stort handlingsutrymme kring vilka kriterier som är lämpliga och hur ambitiösa krav Sverige vill ställa på producentansvarsorganisationen. Här behöver kommande utredningsarbete avväga vilka kriterier som är lämpliga.

### 1.5.4 Artikel 22c punkt 4

Artikeln innebär att medlemsstaterna får göra undantag från skyldigheten enligt artikel 22c.3 att fastställa kriterier för producentansvarsorganisationers kvalifikationer om sådana motsvarande kriterier redan fastställts. Detta undantag gäller ej Sverige då sådana kriterier ej fastställts sedan tidigare.

### 1.5.5 Artikel 22c punkt 5

Artikeln innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska kräva att producentansvarsorganisationer säkerställer att ekonomiska bidrag betalas till dem av berörda producenter.

#### Artikel 22c punkt 5a

Artikeln anger hur producentens ekonomiska bidrag ska beräknas. Avgiften ska baseras på de berörda produkternas vikt och, när så är lämpligt, mängd. Hur vikt respektive mängd ska användas behöver tydliggöras i det svenska genomförandet. En utmaning vid användning av vikt som parameter är att skodon ofta väger mer än textilier. Det är något som behöver beaktas vid utformning av producenternas bidrag till producentansvarsorganisationer.

Producenternas ekonomiska bidrag till producentansvarsorganisationen ska vidare anpassas utifrån de ekodesignkrav som antagits enligt förordning (EU) 2024/1781 (ESPR). Den förberedande studie som JRC, Joint Research Centre (Europas gemensamma forskningscentrum) nu arbetar med omfattar endast kläder och är aviserad att överlämnas till kommissionen Q1 2026. En delegerad akt för kläder



beräknas vara klar 2027<sup>17</sup>. Därtill har kommissionen också beställt en studie i syfte ”att utvärdera potentialen att förbättra den miljömässiga hållbarheten för skodon inom ramen för förordningen om ekodesign (ESPR)”. Studien är beräknad att vara klar i slutet av 2027<sup>18</sup>. Detta görs eftersom ekodesignkrav för skodon krävs för att möjliggöra differentiering av producenternas ekonomiska bidrag till producentansvarsorganisationer.

Baserat på status för ekodesignkravens utformning, enligt ovan, är följande utmaningar identifierade:

- Det är idag oklart vilka ekodesignkrav enligt förordning (EU) 2024/1781 (ESPR) för textil, textilrelaterade produkter och skodon som kommer att tas fram.
- Det är oklart när i tid ekodesignkraven kommer att vara tillgängliga.
- Det är också oklart om studien med hållbarhetskrav för skodon kommer att inkluderas i förordning (EU) 2024/1781 (ESPR).
- Inredningsartiklar och hemtextil omnämns inte vad gäller ekodesignkrav, vilket gör det oklart om och hur eventuell differentiering av bidragen till producentansvarsorganisationen kan ske.
- Avslutningsvis är det oklart om de kommande ekodesignkraven kommer att vara utformade på sådant sätt att det går att differentiera avgifterna utifrån ställda krav.

Visserligen säger 22c.5 a att avgiften ska baseras på ekodesignkrav enligt ESPR eller annan unionsrätt som fastställer harmoniserade hållbarhetskriterier och mätmetoder. Men parallellt med 22c.5 a gäller kravet i artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet att, när så är möjligt, anpassa avgiften till produkters ”hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen, varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas och en anpassning göras utifrån kraven i relevant unionsrätt och dessutom, i förekommande fall, harmoniserade kriterier tas som utgångspunkt för att säkerställa en smidigt fungerande inre marknad”<sup>19</sup>.

Baserat på detta uppfattar Naturvårdsverket att även utan ekodesignkrav för skodon ska medlemsstaterna sträva efter att anpassa avgifterna till olika hållbarhetsaspekter.

En utmaning är att om olika medlemsstater genomför differentierade avgifter på helt olika sätt ökar den administrativa bördan på producenter som verkar i flera olika medlemsländer. För att öka harmoniseringen mellan länder finns möjligheterna för kommissionen att ta fram en genomförandeakt enligt artikel 22c.7.

Ytterligare en avvägning som behöver göras i genomförandet är om bestämmelserna om differentiering ska regleras i förordning eller föreskrift.

<sup>17</sup> [Ecodesign for Sustainable Products and Energy Labelling Working Plan 2025-2030](#)

<sup>18</sup> [Ecodesign for Sustainable Products and Energy Labelling Working Plan 2025-2030](#)

<sup>19</sup> [EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/98/EG](#)

Gällande elutrustning och förpackningar fastställs på förordningsnivå att avgiften ska differentieras medan detaljerna fastställs i myndighetsföreskrifter.

### Artikel 22c punkt 5b

Enligt artikeln ska de ekonomiska bidrag som producenterna betalar till producentorganisationen anpassas utifrån de eventuella intäkter som producentansvarsorganisationer erhållit från återanvändning, från förberedelse för återanvändning eller från värdet av sekundära råvaror från återvunna uttjänta textilier.

Producentansvarsorganisationen kan genom att storskaligt samla in textilavfall som förbereds för återanvändning och därefter säljs på andrahandsmarknaden generera intäkter till producentansvarsorganisationen som i sin tur kan hålla nere avgifterna till producenterna. Här finns en utmaning i att producentansvarsorganisationens verksamhet direkt kan komma att konkurrera med enheter inom den sociala ekonomin eller återanvändningsaktörer på den lokala marknaden. Här behöver Sverige tydliggöra ansvar och gränsdragning vilket är i linje med artikel 8a.1 a i avfallsdirektivet.

### Artikel 22c punkt 5c

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska kräva att producentansvarsorganisationer säkerställer likabehandling av producenter. En utmaning som särskilt behöver beaktas vid utformning av producentansvaret för textil är de många mikroföretagen inom textil och skobranschen. Enligt skälsats 41 bör medlemsstaterna beakta kriterier som volymen textilier, textilrelaterade produkter och skodon som tillhandahålls på marknaden när de fastställer mikroföretags ekonomiska bidrag. Syftet är att säkerställa en proportionell strategi och att minimera rapporteringsskyldigheterna för mikroföretag.

## 1.5.6 Artiklar 22c punkt 6

Artikeln ger medlemsstaterna möjlighet att kräva att producentansvarsorganisationer anpassar producentavgifterna baserat på produkternas livslängd. Detta relaterar till det som kallas ultrasnabbt- och snabbmode. Inför ett eventuellt genomförande av sådana bestämmelser krävs större policyavvägningar.

Att förlänga textiliers livslängd är det mest effektiva sättet att minska den miljö- och klimatpåverkan som produktion, konsumtion och avfallshanteringen av textilier orsakar. Genom att fördubbla användningstiden av en textil exempelvis genom att använda en t-shirt 60 ggr i stället för som idag ca 30 ggr kan klimatpåverkan nästan halveras<sup>20</sup> (förutsatt att inte ny textil inhandlas under samma tid).

---

<sup>20</sup> [G.Sandin-Environmental-assessment-of-Swedish-clothing-consumption.MistraFutureFashionReport-2019.05.pdf](#)

Det finns studier som visar att ultrasnabbt- och snabbmode leder till att konsumenter använder sådana textilier kortare tid jämfört med annan textil och gör sig av med dem redan efter i genomsnitt sju användningstillfällen<sup>21</sup>, vilket leder till ökade avfallsmängder av textil.

#### *Avsaknad av verifierade begrepp*

Ultrasnabbt mode och snabbmode brukar definieras som produkter som ofta har hög modegrad (trend), lågt pris och låg kvalitet. Men det finns inga harmoniserade definitioner av dessa begrepp.

#### *Avsaknad av verifierbara data*

Det är också svårt att idag fastställa hur lång livslängd olika textilier har. Detta behöver utredas vidare för att undvika godtyckliga ställningstaganden som kan verka handelshindrande.

#### *Krav på ekodesign i ESPR*

Design och kvalitet är avgörande aspekter för mer hållbara produkter som bidrar till ökad resurseffektivitet och cirkularitet. Just nu pågår arbete med att ta fram ekodesignkriterier för kläder i en delegerad akt under ekodesignförordningen (ESPR), vilken väntas vara klar 2026 (se 3.5.5. art. 22c.5a).

Avsikten med ekodesignkraven är att de ska motverka att produkter av låg kvalitet och kort livslängd sätts på den europeiska marknaden. Det är viktigt att beakta ekodesignkravens utformning för att undvika dubbelreglering kopplat till ultrasnabbt- och snabbmode.

#### *Avfallshantering ska vara resurseffektiv*

Det behöver också utredas vilken styreffekt som differentierade avgifter för utökat producentansvar i enlighet med artikel 8a kan uppnå gällande ultrasnabbmode. Det behöver i sammanhanget beaktas att de avgifter som betalas av producenterna endast ska täcka kostnaderna för avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt och inte överstiga de kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt.

Differentierade avgifter bör användas där de styr mot mer hållbara produkter. Andra instrument och förordningar bör komplettera bestämmelserna om utökat producentansvar för att uppfylla visionen i EUs strategi för hållbara och cirkulära textilier, som bland annat handlar om problem som överproduktion (ultrasnabbt- och snabbmode) och överkonsumtion.<sup>22</sup>

### 1.5.7 Artikel 22c punkt 7

Artikeln innebär att kommissionen ska anta genomförandeakter om det är nödvändigt för att undvika snedvridning på den inre marknaden och säkerställa överensstämmelse med de krav på ekodesign som antagits inklusive hantering av

<sup>21</sup> [What is fast fashion and why is it a problem? 2025 | McKinsey](#)

<sup>22</sup> [Textiles strategy - European Commission](#)

ultrasnabbmode. Se avsnitt 2.5.5 Artikel 22c.5a, för status av ekodesignkrav för textilier och skodon i förordning 2024/1781 (ESPR).

Genomförandeakter kan bidra till att underlätta genomförandet av artikel 22c punkterna 5, 6 och 7. Men det är en utmaning att idag inte känna till om genomförandeakter kommer att tas fram eller inte, och därmed inte heller ha kännedom om eventuellt innehåll och inriktning.

### 1.5.8 Artikel 22c punkt 8

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna inrättar ett system för separat insamling av använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon, oavsett deras art, materialsammansättning, skick, namn, varumärke eller ursprung, inom den medlemsstats territorium där de för första gången tillhandahåller dessa produkter på marknaden.

#### Artikel 22c punkt 8a

Artikeln innebär att systemet ska erbjuda de aktörer som nämns i punkt 9 a insamling av använda och uttjänta textilier, textilprodukter och skodon, samt tillhandahålla praktiska arrangemang för insamling och transport. Detta inkluderar att kostnadsfritt tillhandahålla lämpliga behållare till samlingsplatser inom producentansvarsorganisationernas system.

#### Artikel 22c punkt 8b

Artikeln innebär att systemet ska säkerställa kostnadsfri insamling av använda och uttjänta textilier, textilprodukter och skodon vid samlingsplatser inom producentansvarsorganisationernas system, med en frekvens anpassad till lokala förhållanden och samlingsvolymen.

#### Artikel 22c punkt 8c

Artikeln innebär att systemet ska säkerställa kostnadsfri insamling av avfall som genereras av enheter inom den sociala ekonomin och andra aktörer från sådana textilier, textilrelaterade produkter och skodon som de samlat in via samlingsplatser som är en del av producentansvarsorganisationernas samlingsssystem. Det ska ske på ett samordnat sätt mellan producentansvarsorganisationen och enheterna inom den sociala ekonomin och sådana andra aktörer. Det kan ligga en utmaning i att enas mellan berörda aktörer om hur denna insamling ska ske på ett samordnat sätt.

### 1.5.9 Artikel 22c punkt 9

Det framgår av artikeln att medlemsstaterna ska säkerställa att det samlingsssystem som avses i punkt 8 uppfyller de krav som listas i punkt 9, enligt nedan.

#### Artikel 22c punkt 9 a

Artikeln säger att systemet ska bestå av samlingsplatser som inrättats av producentansvarsorganisationer och avfallshanteringsaktörer för deras räkning, i

samarbete med en eller flera av följande aktörer: enheter inom den sociala ekonomin, återförsäljare, offentliga myndigheter eller tredje parter som för dessa myndigheters räkning samlar in använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon samt aktörer som driver frivilliga samlingsplatser.

Det följer av artikel 22c.10 att en producentansvarsorganisation inte får vägra lokala offentliga myndigheter, enheter inom den sociala ekonomin eller andra återanvändningsaktörer att delta i det system som inrättas.

Enheter inom den sociala ekonomin får enligt artikel 22c.11 driva sina egna samlingsplatser.

. För att Sverige fortsatt ska kunna säkerställa att lokala och nationella sociala aktörer har en betydelsefull roll i systemet krävs noggranna avvägningar kring hur deras funktioner inom insamling och återanvändning ska definieras. Särskilt utmanande kan det bli att säkerställa att lokala sociala aktörers verksamhet inom återanvändning och återtillverkning beaktas.

Dessutom behöver det säkerställas att producentansvarsorganisationer samverkar med de sociala enheterna, både på nationell och lokal nivå, som bedriver egen insamling utanför producentansvarssystemet, om det ska förstås som en möjlighet enligt artikel 22c.11.

Att samverka och samexistera med många aktörer inklusive sociala enheter runt om i landet kan bli utmanande för producentansvarsorganisationer. Här kan avvägning behövas gällande nationella riktlinjer för den samverkan som krävs.

### Artikel 22c punkt 9b

Artikeln anger att systemet ska omfatta hela medlemsstatens territorium, med beaktande av befolkningsstorlek och befolkningstäthet, förväntad volym av använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon, tillgänglighet och närhet till slutanvändare, utan att vara begränsat till områden där insamlingen och den efterföljande hanteringen av dessa produkter är lönsam.

I genomförandet behöver det göras en avvägning i fråga om vad som är en lämplig kravnivå gällande bland annat tillgänglighet och närhet och om detta behöver specificeras närmare.

### Artikel 22c punkt 9c

Artikeln säger att de insamlingssystem som inrättas ska upprätthålla en stadig och tekniskt genomförbar ökning av separat insamling och en motsvarande minskning av använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon i blandat kommunalt avfall, på grundval av tillgänglig god praxis.

Plockanalyser enligt art 22d.6 ska följa upp om systemet styr i önskad riktning, att mängden textilavfall i restavfallet minskar och i stället tillgängliggörs som en värdefull resurs i systemet. Vid det nationella genomförandet av producentansvaret kan en utmaning vara att definiera vad som kan anses utgöra ”tillgänglig god praxis”.

### 1.5.10 Artikel 22c punkt 10

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationer inte får vägra lokala offentliga myndigheter, enheter inom den sociala ekonomin eller andra återanvändningsaktörer att delta i det system för separat insamling som inrättats enligt punkt 8.

Naturvårdsverket ser inte några problem med införlivandet av denna bestämmelse men vill lyfta fram att detta är en av flera centrala bestämmelser för att säkerställa att ett svenskt producentansvar inte konkurrerar ut enheterna inom den sociala ekonomin eller marknaden för kommersiella andrahandsaktörer.

### 1.5.11 Artikel 22c punkt 11

Enligt artikeln har enheter inom den sociala ekonomin rätt att driva egna insamlingsplatser och ska ges likvärdig eller förmånlig behandling vid placering av dessa. De är inte skyldiga att överlämna insamlat material till producentansvarsorganisationer, men producenterna ska enligt artikel 22a.8 a iv kostnadsfritt hämta avfall som genereras via insamlingsplatser inom producentansvarsorganisationernas system, i samverkan med de sociala aktörerna.

Tillämpningen av bestämmelser om insamling av begagnade textilier och textilavfall innebär vissa utmaningar för enheter inom den sociala ekonomin. Utmaningarna ligger bland annat i att i det nationella genomförandet balansera direktivets krav och samtidigt möjliggöra fortsatt och växande verksamhet, utan att skapa orimliga kostnader för producenterna.

Ändringsdirektivet betonar att system för utökat producentansvar ska stödja och bevara den roll som enheter inom den sociala ekonomin har i hanteringen av använda textilier. Den roll som dessa aktörer har lyfts i skälsats 37 där det framgår att de bör ses som partners i insamlingssystem som främjar återanvändning och reparation och som skapar arbetstillfällen av hög kvalitet särskilt för utsatta grupper.

Bestämmelserna för insamling gäller i stort sett lika för sociala ekonomiska enheter som för producentansvarsorganisationer. Det innebär att insamlat material betraktas som avfall, om det inte direkt vid insamling bedöms vara lämpligt för återanvändning (artikel 22d.2–3). Samma krav på sortering och rapportering gäller (artikel 22d.4–5, 22c.12), men medlemsstaterna har möjlighet att helt eller delvis undanta sociala aktörer från rapporteringsskyldighet (artikel 22c.13).

Artikel 22c.11 kan förstås så att enheter inom den sociala ekonomin kan välja att bedriva egen insamling som inte utgör del av producenternas insamlingssystem och att sådana inrättade insamlingsplatser då inte utgör del av producenternas insamling enligt 22c.8. Detta skulle i så fall vara vad som i ändringsdirektivet benämns som insamling enligt artikel 22c.11.

Bestämmelserna om kostnadsansvar i artikel 22c.8 skulle vidare kunna förstås så att dessa enheter inom den sociala ekonomin får bära sina egna kostnader för insamling, transport och behandling av det som samlas in. Insamling ska vara kostnadsfri från insamlingsplatser som är del av producentansvarsorganisationens

system. Det kan i sådant fall vara en utmaning att utforma krav som tar hänsyn till de olika typer av aktörer som kan utgöra enheter inom den sociala ekonomin.

Samtidigt finns sådant som talar för att bestämmelserna ska förstås så att även insamlingsplatser som drivs av enheter inom den sociala ekonomin utgör del av systemet för utökat producentansvar och att sådan insamling ska bekostas av producenterna.

Enligt artikel 22a.8 a ska producenterna bekosta insamling enligt artikel 22c (av använda produkter för återanvändning och separat insamling av uttjänta produkter för förberedelse för återanvändning, och för materialåtervinning). Insamling i enlighet med artikel 22c inkluderar i så fall såväl insamling enligt 22c.8 (producenternas insamlingssystem) som 22c.11 (insamling av enheter inom den sociala ekonomin). Detta stämmer överens med bland annat vad som anges i artikel 22a.11; ”Medlemsstaterna ska säkerställa att producenter av textilier, textilrelaterade produkter eller skodon som förtecknas i bilaga IVc täcker de kostnader som avses i punkt 8 i denna artikel med avseende på använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som förtecknas i bilaga IVc och som lämnas vid insamlingsplatser som inrättats i enlighet med artikel 22c.8 och 22c.11”.

En utmaning i genomförandet kommer vara att klargöra vilket ansvar producenterna har för den insamling som bedrivs av enheter inom den sociala ekonomin enligt 22c.11 och för hanteringen av det material som samlas in, och hur ett sådant ansvar ska avgränsas.

#### *Samverkan mellan producentansvarsorganisationer och enheter inom den sociala ekonomin*

Naturvårdsverket noterar att det i direktivet saknas krav på samordning mellan producentansvarsorganisationer och enheter inom den sociala ekonomin som bedriver egen insamling utanför producentansvarssystemet. Detta är något som kan behöva beaktas i det nationella genomförandet.

#### *Andra utmaningar relaterade till enheter inom den sociala ekonomin*

Enheter inom den sociala ekonomin inbegriper lokala sociala företag (artikel 22a.7 f). Dessa skulle enligt ovan kunna bedriva egna insamlingsplatser, både där textilierna utifrån skäl 23 och 48 bör betraktas som avfall, och inte. Detta är beroende av om textilerna överlämnas av slutanvändare och direkt och yrkesmässigt bedöms som lämpliga för återanvändning. Det följer av artikel 22d.2 att medlemsstaterna ska säkerställa att använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlas in separat, inbegripet i enlighet med artikel 22c.8 och 22c.11, betraktas som avfall vid insamlingen.

Enda undantaget från detta finns i artikel 22d.3. Där anges att använda produkter som överlämnas direkt av slutanvändare och direkt vid insamlingsplatsen, enligt en yrkesmässig bedömning av återanvändningsaktören, bedöms lämpliga för återanvändning inte ska ses som avfall vid insamlingen.

Om lokala sociala företag anses ta emot sådant som utgör avfall blir de också att se som insamlare och rapportörer av avfall.

## 1.5.12 Artikel 22c punkt 12

Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att enheter inom den sociala ekonomin med egna insamlingsplatser enligt artikel 22c.11 årligen rapporterar vissa uppgifter till behörig myndighet om de använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlats in separat.

I genomförandet behöver en avvägning göras i fråga om huruvida möjligheten enligt artikel 22c.13 att införa undantag från rapporteringsskyldigheten ska utnyttjas.

## 1.5.13 Artikel 22c punkt 13

### Rapporteringskrav för enheter i den sociala ekonomin

Artikeln ger medlemsstaterna rätt att helt eller delvis undanta enheter inom den sociala ekonomin från rapporteringsskyldigheterna om fullgörandet av sådana rapporteringsskyldigheter skulle leda till en oproportionerlig administrativ börda för vissa av dessa enheter som utgörs av lokala sociala företag.

Vid det nationella genomförandet bör den administrativa bördan som rapporteringskravet medför vägas mot det faktiska mervärdet sådan rapportering genererar. Det är viktigt att beakta både myndighetens behov utifrån de krav som direktivet ställer, samt de berörda verksamheternas kapacitet att upprätthålla och vidareutveckla sin verksamhet. Avvägningen bör göras mellan behovet av transparens och kontroll å ena sidan, och förutsättningarna att upprätthålla och vidareutveckla verksamheten å andra sidan, eftersom införandet av rapporteringskrav kan få konsekvenser.

Sverige har tidigare betonat vikten av att enheter inom den sociala ekonomin rapporterar in mängden insamlad textil samt textilavfall, främst av följande skäl:

#### *Kunna följa utvecklingen över tid för ideell sektor*

Naturvårdsverket vill lyfta vikten av att kunna följa utvecklingen över tid för enheter inom den sociala ekonomin efter införandet av ett producentansvar kommer att ha stor betydelse för att säkerställa att de fortsatt kan bedriva insamling av textil och textilavfall.

Intäkterna från insamlad textil och textilavfall som säljs vidare, har stor betydelse för den sociala verksamhet de sociala enheterna bedriver. Att ta del av data från enheter inom den sociala ekonomin om insamlade mängder årligen och vad som händer med det insamlade materialet, kommer att vara viktigt för att följa hur dessa verksamheter påverkas av producentansvarets införande.

Insamling av begagnade kläder och andra textilprodukter för återanvändning har en lång etablerad tradition i Sverige. Sociala enheter samlar in och säljer det insamlade materialet i egna butiker eller till stora sorteringsanläggningar, huvudsakligen inom EU. De intäkter som genereras genom textilinsamlingen utgör en viktig finansieringskälla för ideella organisationernas sociala verksamhet i



Sverige, samt för humanitära insatser och långsiktiga utvecklingsprogram internationellt.<sup>23</sup>

Även om samhällsnytta är svår att kvantifiera, har försök gjorts för att uppskatta den sociala påverkan. En beräkning från 2014 visade att de samlade insatserna från medlemmar inom Ideell Second Hand (ISH) bidrog med en uppskattad samhällsnytta motsvarande mellan 7,7 och 15 miljarder kronor. Denna typ av verksamhet utgör därmed ett betydelsefullt komplement till offentliga insatser och bör beaktas i utformningen av styrmedel och regelverk.<sup>24</sup>

#### *Ofullständiga data*

Naturvårdsverket har sedan 2011 sammanställt data över sociala enheters insamling av textil och ny studie för 2024 pågår<sup>25</sup>. Det innebär att det finns en relativt god kunskap om utvecklingen hitintills vad gäller dessa enheters textilinsamling.

Om frivilliga organisationer undantas från rapporteringskrav finns en risk att Sverige kan ha svårt att uppfylla den årliga rapporteringsskyldigheten enligt Artikel 37 att ”till Europeiska miljöbyrån rapportera uppgifter om genomförandet av artikel 9.4 och de uppgifter som avses i artikel 22c.12, 22c.18 a och 22c.20. Medlemsstaterna ska varje år rapportera uppgifter om genomförandet av artikel 9a.2.”

Om inte alla större aktörer inklusive enheter inom den sociala ekonomin lämnar information om insamlade mängder kan det få konsekvenser för tillförlitligheten av data kopplat till de svenska textilflödena. Bristfälliga data påverkar möjligheten att ge en rättvisande lägesbild, det har också påverkan på statistikuppföljning och rapportering samt möjligheten att sätta rimliga mål i framtiden för producentansvaret.

### 1.5.14 Artikel 22c punkt 14

Medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationer, utöver information enligt artikel 8a.2, ger slutanvändare tillgång till information om hållbar konsumtion. Detta inkluderar andrahandsalternativ, insamlingsplatser, återanvändning och hantering av uttjänta textilier och skodon. De ska även informera om textilproduktionens påverkan på miljö, hälsa, mänskliga rättigheter samt om god produktvård under användning.

Naturvårdsverket anser att Sverige kan behöva göra överväganden om flera producentansvarsorganisationer etableras, om information ska samordnas, för att enklare förstås av slutkonsument eller om det ska vara upp till respektive producentansvarsorganisation att ansvara för egen information.

<sup>23</sup> Hur många kilo extra har du i garderoben? C 835. 2024. IVL

<sup>24</sup> SERUS 2014, En prognostiserad SROI-analys av Ideell Second Hand.

<sup>25</sup> Kartläggning av mängder och flöden av textilavfall 2011, Konsumtion och återanvändning av textilier 2014, Svenska textilflöden- textilflöden från välgörenhet och utvalda verksamheter 2018, Pågående studie för 2024.

### 1.5.15 Artikel 22c punkt 15

Enligt artikeln ska medlemsstaten säkerställa att producentansvarsorganisationer tillhandahåller viss information på visst sätt. Det kommer att krävas avvägningar kring hur detta krav ska fullgöras och hur det ska tydliggöras hur producentansvarsorganisationerna och/eller enskilda producenter ska tillgängliggöra information enligt artikel 22c.14 till slutanvändarna. Det behöver också tydliggöras med vilken frekvens och omfattning utbildning, kampanjer och aktiviteter ska genomföras för att informationen ska få eftersträvad effekt.

### 1.5.16 Artikel 22c punkt 16

Om flera producentansvarsorganisationer verkar i en medlemsstat ska dessa tillsammans täcka hela territoriet för att säkerställa en enhetlig tjänstekvalitet vid separat insamling av använda textilier, textilrelaterade produkter och skodon. Medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet eller oberoende aktör som övervakar att producentansvarsorganisationerna agerar samordnat och i enlighet med EU:s konkurrensregler. Det behöver förtydligas hur övervakningen av efterlevnaden av konkurrensrätten praktiskt ska genomföras.

### 1.5.17 Artikel 22c punkt 17

Medlemsstaterna ska kräva av producentansvarsorganisationer att de säkerställer konfidentiell behandling av de uppgifter som de förfogar över, vad gäller företagshemligheter eller information som direkt kan kopplas till enskilda producenter eller deras behöriga ombud. Naturvårdsverket noterar att detta som regel inte är något som brukar ställas som ett krav på företag från myndigheters sida. Ett likalydande krav har dock införts på producentansvarsorganisationer i EU:s batteriförordning. Det kan förmodas att det föreslagna kravet i avfallsdirektivet behöver genomföras på liknande sätt.

### 1.5.18 Artikel 22c punkt 18

Enligt artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att producentansvarsorganisationer offentliggör viss information på sina webbplatser gällande mängden produkter som gjorts tillgängliga på marknaden för första gången och om de använda och uttjänta textilier och skodon som samlats in och om deras behandling.

När det gäller informationen om insamlade viktmängder ska osålda produkter specificeras separat. Osålda produkter är en speciell fraktion som i olika avseenden kommer att kräva särskilda avvägningar vid utformandet av ett producentansvar.

Idag förstörs stora mängder osålda konsumentprodukter varje år. När det gäller textil uppskattar Europeiska miljöbyrån att 4–9 procent av alla textilier som sätts på den europeiska marknaden förstörs utan att de någonsin har använts.<sup>26</sup> En stor andel textilier som förstörs är returnerade varor från e-handel, uppskattningsvis en tredjedel av alla returer går direkt till destruktion. För osålda produkter på lager

uppskattas omkring en femtedel förstöras. Att varor produceras, transporteras och sedan kasseras utan att ha använts innebär ett ineffektivt resursutnyttjande med negativ miljöpåverkan och ekonomisk förlust.

Osålda varor som kasseras utgör avfall. Enligt ekodesignförordningen definieras förstörelse som avsiktlig skada eller kassering av osålda produkter, exklusive återanvändning, rekonditionering och återtillverkning – även materialåtervinning räknas som förstörelse. För att minska mängden osålda produkter som kasseras och förstörs innehåller förordningen krav på producenten att informera om mängden osålda produkter som uppkommer inom företaget och den avfallsbehandling som dessa produkter genomgått. Dessutom införs ett förbud mot att förstöra osålda kläder, textila accessoarer och skodon, med vissa undantag. Förbudet gäller från den 19 juli 2026 för stora företag och från den 19 juli 2030 för medelstora företag. Små och mikroföretag undantas.

Det pågår arbete på EU-nivå med att ta fram en delegerad akt med bestämmelser om undantag från förstörelseförbudet.

I ändringsdirektivet har ekodesignförordningens bestämmelser beaktats bland annat genom kravet i artikel 22c.18 på att separat redovisa mängden insamlade osålda produkter.

Vidare anges i artikel 22d.2 att medlemsstaterna ska säkerställa att kasserade osålda kläder, textila accessoarer och skodon hålls åtskilda på den plats där avfallet uppkommer, om det underlättar efterföljande återanvändning och förberedelse för återanvändning (eller materialåtervinning, inbegripet fiber-till-fiberåtervinning om den tekniska utvecklingen medger detta). Denna separering ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt för att maximera resursåtervinningen och de miljömässiga fördelarna.

Utifrån nu gällande bestämmelser i ekodesignförordningen och ändringsdirektivet är det inte klart hur osålda produkter som kasserats och lämnats till ett insamlingssystem som avses i ändringsdirektivets 22c.8 eller 22c.11 i ändringsdirektivet får behandlas, med beaktande av förstörelseförbudet i ekodesignförordningen. Det får också anses oklart hur producenter i dessa situationer, när osålda produkter lämnats till ett insamlingssystem, ska erhålla information om behandlingen av osålda produkter för att kunna uppfylla sin informationsskyldighet enligt ekodesignförordningen.

Det finns flera utmaningar där det kan behöva göras avvägningar och närmare specificeras hur hanteringen av osålda produkter ska ske vid implementeringen av ett nationellt producentansvar för att säkerställa regelefterlevnad men samtidigt undvika överimplementering:

- Avvägningar behöver göras för att säkerställa att det inte skapas luckor i lagstiftningen i förhållande till ESPR:s krav på information och förbud mot destruktion av osålda kläder, textila accessoarer och skodon.
- Utmaning att beakta för tillsynsmyndighet och producentansvarsorganisationer är att säkerställa separat utsortering och

insamling och vidare hantering av de osålda produkterna avskilt från annat avfall.

- Ytterligare en utmaning rör specifikt hanteringen av osålda kläder, textila accessoarer och skodon när de endast får förberedas för återanvändning, rekonditioneras eller återtillverkas – däremot inte materialåtervinnas. Det kan komma att krävas särskilda rutiner vid uppbyggnad av infrastruktur för att leva upp till dessa krav.

### 1.5.19 Artikel 22c punkt 19

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationer tillämpar ett icke-diskriminerande urvalsförfarande för avfallshanteringsaktörer, baserat på transparenta tilldelningskriterier och utan att lägga en oproportionerlig börda på små och medelstora företag, vid upphandling av avfallshanteringstjänster från de avfallshanteringsaktörer som avses i punkt 9 a, och efterföljande avfallsbehandling.

Det kan vara utmanande att säkerställa och bedöma efterlevnaden i den praktiska tillämpningen.

### 1.5.20 Artikel 22c punkt 20

Artikeln innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna årligen ger de behöriga myndigheterna den information som avses i artikel 22c.8 a och b.

Företag med färre än 10 personer och vars årsomsättning inte överstiger 2 miljoner EUR får en viss administrativ lättnad jämfört med övriga företag då de endast behöver rapportera mängden produkter som gjorts tillgängliga på marknaden för första gången. Däremot behöver de inte rapportera insamlade mängder av textil och textilavfall och vad som skett med det insamlade materialet (art. 22c.18 a ii). I praktiken uppskattas att omkring 7000 textil och skoföretag, vilka kommer att omfattas av producentdefinitionen, har färre än 10 personer anställda i Sverige. Totalt uppskattas antalet berörda textil och skoföretag som omfattas av producentdefinitionen att uppgå till cirka 8000 företag<sup>27</sup> (men antalet berörda företag kan vara fler<sup>28</sup>).

En utmaning att hantera är att merparten av företagen som berörs av producentansvaret endast kommer att rapportera hur mycket de sätter på marknaden. Eventuellt kan otillräckliga data göra det svårt att bedöma behov och uppbyggnad av infrastruktur för att hantera och behandla textil, textilrelaterade produkter och skodon, som samlas in.

<sup>27</sup> SOU 2020:72, SCB (direkt kontakt) och SCBs företagsdatabas \*Företag med fler än 10 anställda samt mikroföretag med en omsättning högre än 2 miljoner euro per år.

<sup>28</sup> Svenskt mode 2024. Svensk Handel tillsammans med Swedish Fashion Council och Trade Partners

## 1.6 Artikel 22 d Hantering av uttjänta textilier

Artikeln innehåller bestämmelser gällande hanteringen av uttjänta textilier.

### 1.6.1 Artikel 22d punkt 1

Av artikeln följer att medlemsstaterna ska säkerställa att infrastruktur för insamling, lastning och lossning, transport och lagring samt bearbetning av använda och uttjänta textilier skyddas mot ogynnsamma väderförhållanden och potentiella föroreningskällor för att förhindra att insamlat material skadas eller kontamineras. Här behöver initierade avvägningar göras vid utformandet av kraven vid genomförandet för att undvika överimplementering, men också för att säkerställa att det insamlade textilavfallet behåller ett högt värde genom hela hanteringen. Att samla in textil och skoavfall kräver speciell hantering för att undvika fukt, nederbörd eller annan påverkan, som kan leda till dålig lukt och mögel vilket omöjliggör det att avfallet kan förberedas för återanvändning eller materialåtervinning.

Det bör i genomförandet noteras att bestämmelsen avser ”använda och uttjänta textilier” till skillnad mot flertalet andra bestämmelser som rör ”använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlas in separat enligt artikel 22c.8 och 22c.11”

Vidare ställs krav på att separat insamlade använda och uttjänta textilier ska genomgå en yrkesmässig kontroll vid platsen för separat insamling eller sorteringsanläggningen för att avlägsna sådant som inte är avsett för insamling och som utgör potentiella föroreningskällor.

Vid ökad insamling av textilavfall är sorteringsledet avgörande för att det insamlade textilavfallet ska hanteras så resurseffektivt och miljömässigt hållbart som möjligt. En utmaning kopplat till sortering och materialåtervinning är att säkerställa att textilavfallet inte innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen, exempelvis PFAS.

### 1.6.2 Artikel 22d punkt 2

Enligt artikeln ska såväl använda som uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som samlas in separat via producenternas insamlingssystem enligt 22c.8 eller av enheter inom den sociala ekonomin enligt artikel 22c.11 betraktas som avfall vid insamlingen.

Avgränsningen gällande när textil blir avfall kan få konsekvenser för olika aktörer på den svenska marknaden, samt för mängderna genererat textilavfall. Av skälsats 23 framgår att begreppet använda textilier, när det används i direktivet, bör tolkas som separat insamlade textilier som slutanvändaren kasserar, oavsett om de kasseras i avsikt och med möjlighet att återanvända dem. Det förklaras med att använda textilier i det skedet antingen kan vara lämpliga för återanvändning eller vara avfall, eftersom de inte har bedömts. Därför bör använda textilier som samlas in separat betraktas som avfall vid insamlingen, såvida de inte överlämnas direkt av slutanvändare och direkt och yrkesmässigt bedöms som lämpliga för

återanvändning av återanvändningsaktören eller enheterna inom den sociala ekonomin på insamlingsplatsen.

När det gäller andra textilier än de produkter som förtecknas i bilaga IVc samt kasserade osålda textilier, textilrelaterade produkter och skodon som förtecknas i bilaga IVc ska medlemsstaterna säkerställa att de olika fraktionerna av textilmaterial och textilföremål hålls åtskilda vid utsortering om sådan separering underlättar efterföljande återanvändning, förberedelse för återanvändning, eller materialåtervinning, inbegripet fiber-till-fiberåtervinning om den tekniska utvecklingen medger detta. Denna separering ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt för att maximera resursåtervinningen och de miljömässiga fördelarna. För mer information om osålda varor se artikel 22c.18 a ii. Denna bestämmelse behöver analyseras närmare i ett genomförande för att se över vilka hanteringskrav som kan ställas på hanteringen av bland annat textilavfall som består av kasserade osålda produkter.

Avvägningar behöver göras vid utformning av producentansvaret för att harmonisera krav på hanteringen av textilier ej nämnda i bilaga IVc, så som hur dessa textilier ska sorteras och eventuellt separeras från producentansvarsorganisationens insamling, för att underlätta efterföljande behandling. Detta för att minska risken för godtyckliga bedömningar och påverkan på miljön och öka kostnadseffektiviteten genom maximerad resursåtervinning.

### 1.6.3 Artikel 22d punkt 3

Enda undantaget från att såväl använda som uttjänta produkter ska ses som avfall vid insamlingen finns i artikel 22 d.3. Här tydliggörs att använda produkter som överlämnas av slutanvändare och direkt vid insamlingsplatsen yrkesmässigt bedöms av återanvändningsaktör eller enheter inom den sociala ekonomin som lämpliga för återanvändning, inte ska betraktas som avfall vid insamlingen.

Här finns behov av tydliggörande av vad som avses med ”överlämnas direkt av slutanvändare och direkt vid insamlingsplatsen enligt en yrkesmässig bedömning av återanvändningsaktören eller enheterna inom den sociala ekonomin bedöms vara lämpliga för återanvändning”.

Här finns det ett visst tolkningsutrymme. Det kan få stor betydelse för inte minst enheter inom den sociala ekonomin hur denna bestämmelse genomförs.

Det behöver vidare klargöras om det material som undantas från att betraktas som avfall enligt artikel 22d.3 ska inkluderas i de mängder som samlas in enligt 22c.8 eller 22c.11 och därmed också omfattas av rapporteringskrav enligt 22c.12 eller 22c.18.

Det kan också i övrigt behöva klargöras under vilka förutsättningar använda produkter kan lämnas till återanvändningsverksamheter utan att det ska ses som att de samlas in enligt 22c.8 eller 22c.11. I det här sammanhanget kan också behöva analyseras hur donationer av osålda produkter ska betraktas. Här finns kopplingar till regelverket om ekodesign (ESPR).

Naturvårdsverket bedömer att det behöver analyseras vilket nationellt handlingsutrymme som ges i denna bestämmelse och att det också kan krävas vissa policyavvägningar i genomförandet för att undvika överimplementering.

### 1.6.4 Artikel 22d punkt 4 och 5

Medlemsstaterna ska enligt artikeln säkerställa att allt som samlas in via producentorganisationernas insamlingssystem enligt 22c.8 och via sociala enheters insamling enligt 22c.11 genomgår sortering för att säkerställa en behandling enligt avfallshierarkin. Sorteringen ska uppfylla de krav som ställs i artikelns punkt 5.

#### Art 22d punkt 5 a Prioritering av lokal återanvändning

Sorteringen ska i första hand generera textilier och skodon för återanvändning och förberedelse för återanvändning. Lokal sortering ska prioriteras, när lämpligt, liksom lokal återanvändning. För att kunna prioritera lokal återanvändning kommer de nationella bestämmelserna att behöva tydliggöra ansvaret för producentansvarsorganisationen och för enheter inom den sociala ekonomin.

Även om syftet med ett producentansvar bland annat är storskalig insamling och hantering av stora volymer textil och skoavfall, behöver den nationella marknaden för återanvändning också stimuleras och växa. Storskaligheten kan leda till att sortering för förberedelse för återanvändning respektive materialåtervinning kan komma att ske på annan ort, eventuellt i annat land än där insamlingen sker.

En förutsättning för att textilier, textilrelaterade produkter och skodon som direkt går att återanvända på lokala marknader ska kunna samlas in av återanvändningsverksamheter utan att klassas som avfall är att förutsättningarna för detta klargörs (se resonemang under artikel 22c.11 och 22d.3).

Avvägningar behöver göras för att utforma nationellt harmoniserade riktlinjer inom producentansvaret för att prioritera lokal sortering och återanvändning inklusive att definiera vad lokal återanvändning innebär.

#### Art 22d punkt 5 c - Prioritering av återtillverkning framför fiber-till-fiberåtervinning

Insamlat avfall som bedöms olämpligt för återanvändning ska enligt punkt 5 c sorteras för återtillverkning och materialåtervinning, inbegripet fiber-till-fiberåtervinning. Återtillverkning ska prioriteras framför materialåtervinning.

Återtillverkning har betydligt mindre miljö- och klimatpåverkan jämfört med fiber-till-fiber-återvinning och bör vara ett prioriterat val vid hanteringen av textilavfall och en viktig del i en cirkulär ekonomi. Detta då textilavfall vid återtillverkning används som råvara i sin befintliga form och färg, och nya produkter kan tillverkas utan att ny fiber och nya material behöver produceras, färgas och behandlas.

Materialåtervinning generellt är en viktig del i en cirkulär ekonomi för att hantera textilavfall storskaligt och är en nödvändighet för att skapa cirkulära kretslopp. Men idag leder inte användningen av fiber-till-fiberåtervunnen bomull och viskos till minskad klimatpåverkan och för polyester är minskningen mindre än 10 %, men å andra sidan minskar andra miljöpåverkansfaktorer som på mark och vatten

etcetera<sup>29</sup>. Att minskningen på klimat är liten beror på att fiber-till-fiberåtervinning i sig är energiintensiv och kemikaliekrävande, samt att endast fibern ersätts medan alla andra led i produktionen är lika oavsett om återvunnen eller jungfrulig fiber används. Det är vid nyproduktion som en textils största miljöpåverkan sker (ca 80 procent vid användning av jungfrulig råvara).

Vid val av återvinningsmetod är det därmed viktigt att utgå från ett livscykelperspektiv med en kombination av olika lösningar för att främja den bästa miljö- och klimatnyttan på lång sikt (skälsats 2). Det är också viktigt att påpeka att fiber-till-fiberåtervinning eller annan avfallshantering inte kan lösa alla de miljöproblem som vår livsstil med hög konsumtion och produktionen av textilier orsakar. För det krävs andra styrmedel och åtgärder.

Att återtillverkning ska prioriteras är positivt eftersom det innebär ökad hushållning med resurser, minskad miljöpåverkan och främjar nya affärsmodeller. Dock finns vissa utmaningar med återtillverkning, vilka behöver beaktas:

- Återtillverkning kräver ofta manuell insats då råvaran inte är homogen, vilket innebär ökade kostnader i hanteringen.
- Det kan vara svårt att uppnå storskalighet i återtillverkning och marknaden för återtillverkade textilier och skodon kan behöva stimuleras genom andra incitament.
- En definition av begreppet "återtillverkning" har införts i den nya förordningen om krav på ekodesign<sup>30, 31</sup>. Däremot finns ingen motsvarande definition av begreppet återtillverkning i avfallsdirektivet, vilket innebär en utmaning.

För att prioritera återtillverkning framför fiber till fiberåtervinning eller annan återvinning behöver harmoniserade riktlinjer nationellt tas fram inom producentansvaret. Sådana riktlinjer kan behöva kombineras med incitament för tillverkare och producenter att redan i designledet utforma produkter baserat på återtillverkning av uttjänta eller kasserade textilier.

Dessutom kan konsumenter behöva informeras om de positiva effekter som återtillverkning innebär genom minskad miljöpåverkan och minskade uttag av råvara.

---

<sup>29</sup> IVL Svenska miljöinstitutet (2022)

<sup>30</sup> Artikel 2 Definitioner Punkt 16: återtillverkning: åtgärder genom vilka en ny produkt tillverkas av föremål som är antingen avfall, produkter eller komponenter och genom vilka minst en ändring görs som väsentligt påverkar produktens säkerhet, prestanda, syfte eller typ. Se också text om Osålda varor där återtillverkning har en central roll.

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1781 av den 13 juni 2024 om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter, om ändring av direktiv (EU) 2020/1828 och förordning (EU) 2023/1542 och om upphävande av direktiv 2009/125/EGText av betydelse för EES.



Att bygga upp infrastruktur för att sortera, återtillverka och materialåtervinna det insamlade textil och skoavfallet kommer att bli en utmaning, då det råder stor brist på behandlingsanläggningar i Sverige och inom EU<sup>32</sup>. En studie genomförd av Svenska miljöinstitutet (IVL) år 2023 uppskattade att det finns en kapacitet inom EU att sortera 560 000 ton och materialåtervinna 1.3 miljoner ton per år. Detta ska jämföras med att en grov uppskattning är att det uppkommer cirka 5–6 miljoner ton textilavfall per år inom EU, som nu kan komma att behöva hanteras inom producentansvaret<sup>33</sup>.

En förutsättning för att nödvändig infrastruktur ska byggas upp är att det skapas en efterfrågan på återvunnen råvara så att det blir ekonomiskt lönsamt att investera i effektiv sortering och materialåtervinning av textil och textilrelaterade produkter och skodon. Idag saknas incitament för att använda återvunnen textilråvara i nyproducerade produkter. I det nu antagna avfallsdirektivet finns inga sådana incitament, men eventuellt kan det vara ett ekodesignkrav som kommer att införas i den delegerade akten för textil som är under arbete (se Artikel 22c punkt 5a).

Det kan i detta sammanhang behöva beaktas att avfall som samlas in separat för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning inte får förbrännas, med undantag för avfall som uppkommit vid efterföljande behandling av det insamlade avfallet och för vilket förbränning bedöms som det ur miljösynpunkt lämpligaste alternativet. Detta följer av artikel 10.4 i avfallsdirektivet, som genomförts i 4 kap 10 § avfallsförordningen (som träder i kraft 1 oktober 2025 och då ersätter 3 kap. 19 § samma förordning).

### 1.6.5 Artikel 22d punkt 6

Artikel 22d.6 ställer krav på medlemsstaterna att utföra plockanalyser för att fastställa andelen textilier och skodon i blandat kommunalt avfall. Det kan inledningsvis konstateras att det inte genom en plockanalys kan fastställas andelar av olika materialslag i blandat kommunalt avfall. Däremot kan det baserat på en plockanalys göras en uppskattning av avfallets sammansättning.

Det behöver analyseras hur plockanalyser avseende textilavfall i blandat kommunalt avfall kan genomförs på ett lämpligt och kostnadseffektivt sätt och vilka möjligheter som finns till samordning med andra plockanalyser som genomförs.

Naturvårdsverket håller på med ett projekt om plockanalyser som slutlevereras 2026, vars syfte är att stödja Naturvårdsverket att möta kraven som Sverige har på sig som EU-medlemsstat att genomföra plockanalyser och rapportera sammansättningen i olika avfallsflöden. Bakgrunden till projektet är bland annat kopplade till de krav på plockanalyser som ska göras för textil senast 1 januari 2026.

---

<sup>33</sup> [Sustainable clothing futures](#) Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe

Det följer av 22a.8 att producenterna ska bekosta plockanalyserna som ska genomföras enligt artikel 22d.6. Det kan bli utmanande att hitta ett lämpligt tillvägagångssätt för detta. Se vidare ovan under artikel 22a.8.

### 1.6.6 Artikel 22d punkt 7 – 10

Bestämmelserna i artikel 22d.7–10 relaterar inte till producentansvaret som sådant utan till förutsättningarna för att få hantera och transportera begagnade produkter som icke-avfall. Gällande genomförandet av dessa bestämmelser kan som jämförelse noteras att motsvarande bestämmelser gällande begagnade elprodukter har införts i avfallsförordningen. I fråga om batterier ligger sådana kriterier och förutsättningar för transport i EU-förordningen om batterier.

Bestämmelserna i artikel 22d.7–10 förväntas underlätta tillsynen av transporter av använda textilier och skodon, genom att det uppställs minimikrav som ska uppfyllas för att transporten inte ska anses utgöra avfall. Att sådana transporter enligt 22d.7 ska kunna tillsynas vid misstanke om att det är avfall som transporteras följer redan, i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter, av förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall.

Enligt nu föreslagna ändringar i avfallsdirektivet är dock inte begreppet transport avgränsat till gränsöverskridande avfallstransport, vilket innebär att bestämmelserna kan anses träffa alla transporter av använda textilier och skodon, även mellan verksamheter i en och samma medlemsstat. Även sådana transporter ska i så fall kunna tillsynas och ska uppfylla kriterierna i artikel 22d.8–9 för att inte bedömas som en transport av avfall. Visserligen kan det, baserat på vad som anges i skälsats 50, förstås så att bestämmelserna främst syftar till att bekämpa olagliga transporter av avfall till tredje länder. I aktuella artiklar finns dock ingen sådan avgränsning och begreppet transport används där utan hänvisning till avfallstransportförordningen.

Det kan konstateras att detsamma gäller för de krav och kriterier kopplade till transport av begagnade produkter som finns i direktiv (EU) 2012/19 om elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE). Dessa har dock genomförts i 8 kap. avfallsförordningen som krav på gränsöverskridande transporter av elutrustning som kan antas vara avfall.

Det behöver övervägas om det finns skäl att genomföra kraven och kriterierna i artikel 22d.7–10 på annat sätt än vad som skett i fråga om WEEE.

## 1.7 Artikel 37.3 Rapportering

Artikeln innehåller krav på medlemsstaterna att till EU årligen rapportera de uppgifter om insamlade använda och uttjänta textilier, textilrelaterade produkter och skodon som lämnats av enheter inom den sociala ekonomin enligt artikel 22c.12 och av producentansvarsorganisationer enligt artikel 22c.18 och 20.

## 1.8 Artikel 41 Upphävande samt övergångsbestämmelser

Artikeln innehåller upphävande- och övergångsbestämmelser. Där anges att mikroföretag ska omfattas av det utökade producentansvaret först 42 månader efter direktivets ikraftträdande. Företagen är inte undantagna<sup>34</sup>, men ges längre förberedelse tid. Övriga företag omfattas senast efter 30 månader.

Skyldigheterna inkluderar bland annat registrering och anslutning till en producentansvarsorganisation. Vid genomförandet behöver hänsyn tas till att systemet inledningsvis omfattar cirka 900 producenter, och att ytterligare cirka 7000 mikroföretag tillkommer ett år senare.

För mer information om mikroföretag och deras ansvar se artikel 22c.20.

## 1.9 Artikel 41a Översyn

Artikeln ställer krav på kommissionen att senast den 31 december 2029 genomföra en utvärdering av direktivet som ska omfatta bland annat följande.

- a) Effektivitet i det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för producentansvarssystemen. Det ska inbegripa en bedömning av möjligheten att kräva ekonomiskt bidrag från kommersiella återanvändningsaktörer, särskilt större sådana.
- b) Möjligheten att fastställa mål för förebyggande, insamling, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.
- c) Möjligheten att införa försortering av blandat kommunalt avfall för att förhindra att avfall som kan återvinnas för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning skickas till avfallsförbränning eller deponeras.

Gällande frågan om ekonomiska bidrag från återanvändningsaktörer kan nämnas att Sverige tidigare motsatte sig en sådan möjlighet, med hänsyn till att dessa aktörer är undantagna producentansvar och det är producenterna som ska täcka de fulla kostnaderna för insamling och behandling etcetera. Att lägga kostnadsansvar på återanvändningsaktörer kan också anses motverka syftet att främja återanvändning och förlänga produkters livslängd. Detta är dock en viktig fråga för vissa medlemsstater med stora sorteringsanläggningar som får ta emot en stor andel av det textilavfall som samlas in.

När det gäller fastställandet av mål kan också nämnas att Sverige har varit positiva till att kommissionen avvaktar med att fastställa unionsomfattande mål till december 2029, då det idag finns bristfälliga data över mängder textil och textilavfall i många medlemsländer. Mål bör baseras på robust data, vilket

---

<sup>34</sup> Omfattas av det utökade producentansvaret först 42 månader efter direktivets ikraftträdande

förhoppningsvis kommer att finnas tillgängligt när producentansvaret är i drift och årligen rapporterar enligt 22c punkt 18.

Det finns inget som hindrar att nationella mål tas fram för att säkerställa att producentansvaret styr i önskad riktning.

Vid införande av mål behöver avvägningar göras kopplat till vilket syfte som vill uppnås. Exempelvis har Sverige motsatt sig att sätta insamlingsmål, eftersom ett insamlingsmål riskerar att sätta fokus endast på insamlingen, och ett sådant mål kan uppmuntra konsumenterna att lämna sina textilier till insamlingssystemet långt innan textilen faktiskt har blivit avfall.

I stället för storskalig insamling behöver avvägningar göras för att styra mot att minska mängden textilavfall i det blandade kommunala avfallet (felsorterat) och minska mängden textilavfall som uppkommer. Mål bör fokusera på att förlänga den aktiva livslängden på en textil eller sko, där återanvändning, reparation och uppgradering kan spela en viktig roll.

## 1.10 Påverkan på de EU gemensamma målen

EU:s avfallsdirektiv innehåller mål om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall, och att detta ska öka till minst 55 viktprocent till 2025, minst 60 viktprocent till 2030 och minst 65 viktprocent till 2035. Sverige bedöms inte kunna nå målet och den 8 juni 2023 beslutade EU-kommissionen att utfärda en varning till Sverige för att det finns risk att målet inte kommer att nås för 2025.

En konsekvens av införandet av producentansvar för textil är att större mängder textil än idag kan komma att klassas som avfall, eftersom textil som har hanterats på återanvändningsmarknaden hittills inte har rapporterats som textilavfall<sup>35</sup>. Eftersom textilavfallet till stor del utgör kommunalt avfall kommer detta kunna påverka mängderna kommunalt avfall. Enligt siffror från Avfall Sveriges rapport Svensk Avfallshantering 2024 samlade kommunerna in 16 780 ton textil separat under 2024, vilket är en liten del av allt kommunalt avfall. Av de separat utsorterade textilierna gick 75 procent till återanvändning, 16 procent till materialåtervinning och 9 procent till energiåtervinning<sup>36</sup>.

1 januari 2025 trädde krav på separat utsortering av textilavfall i kraft. Trots att många kommuner redan innan hade någon form av utsortering av textil på plats sågs stora ökningsar av insamlat material, som orsakade flaskhalsar i systemet och många kommuner rapporterade om svårigheter att få avsättning av materialet. Det är svårt att veta hur stort flödet av textilavfall är och om ökningen av mängderna

<sup>35</sup> [svenska-textilfloden.pdf](#)

<sup>36</sup> [Svensk Avfallshantering, rapport 2024. Avfall Sverige](#)

var tillfälliga. Uppskattningsvis var textilavfallet i restavfallet mellan ca 60 000 - 80 000 ton (innan den 1 jan 2025)<sup>37</sup>.

Naturvårdsverket genomför under 2025 plockanalyser av restavfallet för att få indikation om status efter separat insamling införts. Samtidigt genomför SMED på uppdrag av Naturvårdsverket en enkätstudie riktad till de ideella organisationer med flera, över de mängder textil och textilavfall som samlades in under 2024, för att få en tydligare bild av hur mycket som samlades in innan separat insamling infördes.

De ändringar av bestämmelserna om separat utsortering och insamling av textilavfall som beslutades i juli 2025 och som träder i kraft den 1 oktober 2025 kan komma att begränsa möjligheten att få en bild av flödet ytterligare, genom att det införs flera undantag från kravet på utsortering av textilavfall. Enligt en rapport från Myrorna kan det röra sig om betydligt större mängder textil som hushållen rensar ut än de siffror som finns i Avfall Sveriges rapport, det finns därför en risk att målet för kommunalt avfall påverkas<sup>38</sup>.

En analys av det svenska textilflödet genomförd av svenska miljöinstitutet (IVL) år 2024 som visade att varje svensk lämnade cirka 4–5 kilo textil till frivilliga organisationer, kommunal insamling eller kommersiell secondhand årligen. Samtidigt visade samma studie att närmare 9 kilo textil och textilavfall hamnade i det kommunala restavfallet eller på återvinningscentralerna<sup>39</sup>. Det är detta avfall som nu ska samlas in och hanteras av producentansvaret.

---

<sup>37</sup> [Åtgärder för att öka materialåtervinningen av kommunalt avfall - delredovisning](#)

<sup>38</sup> [Second handrapporten 2025, Textilspecial: Vad händer med kläderna vi rensar ut? - Myrorna](#)

<sup>39</sup> [Hur många kg extra har du i garderoben? Dataanalys av textilflöden inom projektet User reuse](#)

# Bilaga 2 Synpunkter från berörda aktörer

Nedan sammanställs de synpunkter som inkommit under Naturvårdsverkets *Hearing* inom detta regeringsuppdrag. Aktörer delade med sig av sina viktigaste synpunkter inför genomförandet av producentansvar för textil gällande utmaningar från aktörernas perspektiv. Totalt deltog 70 aktörer. Nedan sammanfattas kort de viktigaste områdena som lyftes på mötet. Samtliga deltagare fick även möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter vilket även redovisas i detta avsnitt.

## 1.1 Sammanfattande synpunkter under Naturvårdsverkets hearing

### 1.1.1 Värna rollen för enheter inom den sociala ekonomin

Enheter inom den sociala ekonomin är centrala i utformningen av producentansvaret för textil och bidrar till återanvändning och minskat avfall genom insamling och sortering. Det behövs tydliga regler som skyddar möjligheten att donera textil för återanvändning och som klargör att avfallslagstiftningen inte ska gälla verksamheter som förlänger produkters livslängd.

Återanvändning och avfall måste hanteras separat från varandra, både praktiskt och ekonomiskt. Donationer och gåvor ska inte ses som avfall, och hel och ren textil bör gå till återanvändning. Enheter inom den sociala ekonomin har två roller: återanvändning och avfallshantering. Båda är nödvändiga för ett cirkulärt samhälle.

Den största utmaningen är ekonomisk eftersom second hand-marknaden har kollapsat inom EU och saknas i Sverige sedan införandet av separat insamling av textilavfall.

### 1.1.2 Ett harmoniserat producentansvar – inte ett som springer före

Producentansvaret för textil måste bygga på tydliga och enhetliga regler i hela landet, med separata flöden för återanvändning och avfall – både praktiskt och ekonomiskt. För att skapa ett effektivt och rättvist system krävs harmonisering på nordisk och gärna europeisk nivå, särskilt för producenter som verkar internationellt.

Producentansvaret måste också samordnas med andra regelverk, såsom ekodesignförordningen. Här finns en oro att vissa produktgrupper, exempelvis skodon, riskerar att prioriteras bort. Det är därför avgörande att tidplaner och lagstiftning samordnas för att undvika motstridiga krav.

Aktörer lyfte även vikten av att skodon bör undantas från producentansvaret i nuläget på grund av de tekniska förutsättningarna som skiljer sig från textil.

Många aktörer betonar vikten av att Sverige inte går före med egna lösningar, utan inväntar EU:s regelverk för att möjliggöra ett skalbart och enhetligt system. Överimplementering ses som en risk, särskilt i ljuset av kommande omnibusförslag. Samtidigt lyfter vissa aktörer vikten av att Sverige tar en aktiv roll och visar ledarskap i omställningen.

### 1.1.3 Rättvis kostnadsfördelning och konkurrensneutralitet inom producentansvaret

Producentavgifter bör differentieras för att premiera produkter med lång livslängd, återvunnet innehåll och god återvinningsbarhet. Detta skapar incitament för hållbar produktion och konsumtion. Avgifterna bör regleras i lag och även stödja uppskalning av textilåtervinning, särskilt fiber-till-fiber.

Ideella aktörer som samlar in textilier för återanvändning ska kunna lämna textilavfall utan kostnad och få ersättning för sortering, transport och andra relevanta kostnader. Donationer bör inte klassas som avfall förrän de faktiskt sorteras ut som sådana.

Rättvisa ersättningsmodeller är avgörande för att säkra ideella aktörers långsiktiga deltagande i systemet. I dagsläget saknas ofta sådan kompensation, vilket riskerar att försvaga deras viktiga roll.

### 1.1.4 Ett konkurrensneutralt och effektivt producentansvar med stark tillsyn

För att säkerställa ett rättvist och fungerande producentansvar måste alla aktörer omfattas av regelverket, inklusive utländska e-handelsplattformar. Detta kräver tydlig lagstiftning, tullkontroller och effektiv marknadstillsyn. Otillräcklig tillsyn riskerar att försvaga både svensk konkurrenskraft och den cirkulära ekonomin. Tillsynsmyndigheter måste ges tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag.

Systemet bör vara enkelt, förutsägbart och konkurrensneutralt. Avfallsströmmar ska hanteras inom producentansvaret, medan återanvända varor fortsatt bör hanteras av marknadsdrivna och ideella aktörer.

Ansvarsfördelningen mellan kommuner och verksamheter måste tydliggöras. I dag omfattas allt som liknar hushållsavfall av kommunalt ansvar, vilket begränsar verksamheters rådighet över sitt eget avfall.

Regelverket bör vara tydligt men flexibelt, utan oklara gränsdragningar. Det ska främja förebyggande och återanvändning, där ideella aktörer har en nyckelroll. Butiker bör kunna ta emot textilavfall utan att klassas som avfallsverksamhet, exempelvis genom en förenklad anmälningsprocess. Det ska vara lätt för både medborgare och verksamheter att göra rätt.

### 1.1.5 Infrastruktur och framtida investeringar

För att återvinning ska bli lönsam och skalbar krävs satsningar på forskning, innovation och teknik – särskilt kring lång livslängd, cirkulära materialflöden och fiber-till-fiberåtervinning. Sverige har potential att ta en ledande roll, men glappet mellan insamlingskrav och producentansvar hindrar utvecklingen.

Utbyggd infrastruktur för sortering och återvinning är avgörande. Investeringar i teknik och logistik behövs för att minska kontaminering och transporter. Små och medelstora företag behöver offentligt stöd för att etablera cirkulära affärsmodeller.

Finansiering krävs även för ökad återanvändning, reparation och innovation. I dag saknas storskaliga lösningar för sortering, fiberåtervinning och annan form av återvinning i Sverige och EU, och stora textilmängder saknar avsättning. Efterfrågan på återvunnen textil måste stimuleras – det är avgörande för systemets funktion.

Ideella aktörer behöver omedelbart stöd, och uppskalning kräver täckning av initiala kostnader. Trots konsumentintresse är få varumärken villiga att investera. Fiber-till-fiberåtervinning bör prioriteras framför enklare alternativ som återvunnen PET.

Eftersom efterfrågan på second hand är låg och insamlingssystemet överbelastat är export nödvändig. Återvinning kan inte ersätta återanvändning – båda kräver ett system som stödjer innovation och volymuppbyggnad.

### 1.1.6 Minska avfall och överproduktion

Överproduktionen av textil måste minska, samtidigt som återanvändning och återtillverkning ökar. Företag bör ges frihet att utveckla cirkulära lösningar, i linje med principen att förorenaren betalar – något som kollektivt ansvar ofta inte uppnår.

Återanvändning underskattas, trots att upp till hälften av det som slängs kan återanvändas. Perspektivet behöver breddas bortom ideell försäljning i befintligt skick.

Dagens producentansvar fokuserar ofta på avfallshantering snarare än att förebygga avfall och minska resursuttag. Det riskerar att straffa produkter med hög cirkulär potential, medan kortlivade produkter gynnas.

Hög insamlingsgrad ger inte nödvändigtvis hög cirkularitet. Exempelvis innehåller återvunna däck ofta stora mängder jungfruligt material. Producentansvaret bör därför utformas för att främja verklig cirkularitet – inte bara hantera avfall.



## 1.2 Skriftliga synpunkter

### **Human Bridge**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Att överleva tills EPR är på plats, rådigheten över materialet vid EPR, finna ekonomiskt incitament för civilsamhället att fortsätta med textilhantering vid EPR.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Lönsamhet är motivet till varför civilsamhället samlar in textil, försvinner lönsamheten kommer mycket stor del av textilsamlingen i Sverige att försvinna. Myndighetsbeslut och lagstiftning bidrar till att försvåra för civilsamhället genom påbjuden hantering vilket drar kostnader (som andra EU-länder inte påbjuder).

### **Ragnsells**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Otydlig gränsdragning, Äganderätt till avfall, Utformningen av producentansvaret

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Svår och komplex gränsdragning mellan vad som är kommunalt avfall och inte som uppstår i en verksamhet och hamnar i konflikt med producentansvaret vilket skapar otydlighet.

Verksamheter saknar i stort rådighet över sitt eget avfall trots att de själva är de som har bäst förståelse för sina egna resursflöden och har ett eget intresse att bevara det ekonomiska värdet av uppkommet avfall.

Utformningen av producentansvaret är viktig, principen förorenaren betalar ska gälla i helhet och producentansvaret borde riggas utifrån att man mäter utifrån återvinningsgrad och inte insamlingsgraden.

### **Återvinningsindustrierna**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Återvinningsbranschens största utmaning för ett välfungerande producentansvar för textilier och skor handlar om hur man får till lönsamheten i textilåtervinning. Hittills har ingen aktör lyckats med storskalig fiber-till-fiber-återvinning i Sverige.

2. Vi på Återvinningsindustrierna anser att rådigheten över avfallet är en viktig fråga för producentansvaret. Om producenter tillåts styra avfallsströmmarna för hårt och äger materialet längs hela värdekedjan så hindras nya aktörer från att etablera sig i värdekedjan. Och nya innovativa företag behövs på området, särskilt inom återvinning och återbruk. Både avfallet och de återanvända kläderna behöver kunna säljas och köpas på en öppen marknad, där även sista ledet i värdekedjan tillåts att äga materialet. Det är enbart då som man kommer våga göra de

investeringar i textilåtervinning som krävs..3. Tillsynen är en central del av ett välfungerande producentansvar. Det kan försvaga både svensk konkurrenskraft och den cirkulära ekonomin om oseriösa aktörer tillåts bedriva verksamheter som inte följer regelverken. Det kan dessutom vara skadligt för både människors hälsa och miljön. Att det finns tillräckliga resurser hos tillsynsmyndigheter för att utföra tillsyn bör därför vara en självklarhet i samband med utformningen av ett nytt producentansvar.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Återvinningsindustrierna vill att producentansvarsavgiften differentieras utifrån att förorenaren betalar. Producenter bör premieras med lägre avgifter när kläder och skor som sätts på marknaden har en längre livslängd, innehåller återvunnet material, eller om de inte försvårar för materialåtervinning. Om producenter premieras av att t.ex. blanda in återvunna material i de produkter som sätts på marknaden så ökar även incitamenten för att aktörer ska köpa det återvunna materialet från våra återvinningsaktörer.

Om man har kriterier för t.ex. återvunnet innehåll så kan man även börja med att introducera lägre kvotinnehåll, för att sedan öka till högre nivåer.

Producentansvaret bör alltså kunna justeras. Det är dock viktigt att det är fiber-till-fiber-återvinning som premieras för textilier, i stället för återvunnen PET från pantsystemet.

Producentansvarsavgiften bör heller inte enbart täcka insamling och sortering av textilier. En stor del av producentansvarsavgiften behöver gå till textilåtervinning, och framför allt till uppskalning av fiber-till-fiber-återvinning. Tekniken finns ofta på plats genom pilotprojekt, men vi måste hjälpa aktörer att våga vara först i att skala upp från pilotprojekt till fungerande och lönsamma återvinningsanläggningar.

## Texia

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Tydlighet, harmonisering och planering,

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Ofta har små företag begränsade resurser och då är tydlighet viktigt så att på ett enkelt sätt förstår hur man följer regelverket. Oklarhet leder till passivitet. Få bolag är bara aktiva i ett land och säljer inte bara en typ av produkt. Så att regelverken är harmoniserade mellan länder och branscher är mycket viktigt. Möjligheten för oss som branschorganisation kunna utbilda i god tid, stötta medlemmar krävs planering. Tex har vi GPSR som fortfarande inte har fått ut den guide som lovades till SME för mer än ett år sedan. Intresset för att då följa dessa regler svalnar då ingen vet, och företagen förstår att variationen av tolkning är så bred att ingen myndighet kommer att följa upp.

### **Stockholm vatten och avfall**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Att producentansvaret faktiskt utvecklas i linje med EUs strategi för hållbara textilier och cirkulära textilier och förebygger uppkomsten av avfall.

Att producentansvaret blir bristfälligt så som så många andra producentansvar och att kommunerna får bära kostnader eller inte får full kostnadstäckning för hanterat material.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Det är av största vikt att ett kommande producentansvar för textil och skor faktiskt förändrar spelplanen för dessa produkter och att det bygger på en princip som hämmar uppkomsten av avfall. Det är också viktigt att det bygger på principen att förorenaren betalar igenom hela livscykeln för en produkt.

Producentansvaret för förpackningar är ett exempel på ett icke fungerade system. Det reglerar och förebygger inte uppkomsten av förpackningar och leder till stora och ökande kostnader för avfallsskollektivet. Producentansvaret för textil och skor bör utformas så att kostnadstäckning säkerställs genom hela livscykeln för en produkt och leder till ökad miljönytta.

### **Consumedia**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Datainsamling, mätning, KPI:er

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Datainsamling, mätning och KPI:er är utmanande eftersom vi tror att det saknas enhetliga standarder. Utan gemensamma metoder blir det svårt att utvärdera om producentansvaret når målen för både företag och samhälle.

### **Nilson Group**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Skor

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Skor är så mycket mer komplexa. Många blandade material som inte går att återvinna. Även mer komplicerat att sälja second hand då passform och slitage som formar skorna kan vara problem.

### **Tvätteriförbundet**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Negativa miljöeffekter för våra medlemmar. Inte tillräckligt med mottagare.  
Otydlighet i lagstiftning

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Textilservicebranschens befintliga arbete för cirkularitet riskerar att försvåras om producentansvaret drar alla över en kam. Utmaningarna ligger i vår bransch inte i insamling och sortering utan i att hitta avsättning/mottagare för det textilavfall som genereras. Stora otydligheter i vad som är kommunalt avfall och ej gör att vi riskerar att få olika bedömningar och hanteringar i olika kommuner i landet.

Många medlemmar äger sina textilier, ansvarar för hela livscykeln, investerar i hållbara produkter och har välfungerande system för återbruk och materialåtervinning. Dessa rena flöden bör inte blandas med post consumertextilier.

### **Wargön innovation**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

- 1: Textilsortering i stor skala som beaktar behoven från aktörer längs hela avfallshierarkin.
- 2: Fortsatt forskning, innovation och teknikutveckling.
- 3: Att säkerställa att en så stor andel som möjligt av den kasserade textilen omfattas och tas tillvara inom producentansvaret.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Utan en professionell och kapacitetsstark sortering kan insamlad textil inte nyttiggöras fullt ut, vilket undergräver syftet med producentansvaret. Sorteringen behöver samtidigt tillgodose behoven från hela avfallshierarkin: återbruk, rekonditionering, redesign och återvinning. Kontinuerlig forskning och innovation krävs för att utveckla mer effektiva metoder, ökad digitalisering och nya cirkulära lösningar. Det är också avgörande att systemet säkerställer finansiering av helheten för att optimera den cirkulära effekten och miljönyttan. Slutligen måste så stor del av den kasserade textilen som möjligt inkluderas i systemet för att maximera miljönytta och legitimitet.

### **Sveriges stadsmissioner**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Avfall och återbruk bör hanteras som skilda strömmar, praktiskt och finansiellt. EU:s avfallslagstiftning i allmänhet och ramdirektivet i synnerhet föreskriver och antar att en åtskillnad kan och bör göras mellan avfall och återbruk, även när det gäller textilier.
2. Donationer är inte är kvittblivning. Avfall är det som vid sortering bedömts sakna återbruksvärde. Lita på att idéburen second hand kan leva upp till yrkesmässig bedömning och rapporteringskrav som är anpassade efter våra

förutsättningar. Regelkrångel bör inte sätta stopp för utveckling av effektiva insamlingsmetoder, som negativ e-handel. Den svenska implementeringen av direktivets skrivning ""att lämna direkt"" bör således inbegripa mer än att lämna över en disk. Skillnaden mellan vad som är en donation och vad som är kvittblivning bör ligga i syftet.

Återbruk ska inte bekosta avfallshantering. Bland donerade textilier finns alltid en viss mängd avfall. Ideella aktörer bör få ersättning för omkostnaderna för att hantera avfallet från producentansvarsorganisationen och ska ha möjlighet att lämna bort avfallet utan kostnad. Lagstiftarens roll är att slå fast principer och former för hur en överenskommelse för den finansieringen ska gå till. Det viktigt att det inte uppstår luckor, exempelvis kring privatimporterade kläder, där stor andel inte lämpligt för återanvändning.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Ett producentansvar skapar inte i sig självt förutsättningar för återbruk eller för att uppkomsten av avfall förebyggs. Marknaden för återbruk och återproduktion behöver skyddas och stärkas, genom rimliga ekonomiska förutsättningar. Det kräver bla finansiering för hela hanteringen av det som är avfall samt goda ekonomiska incitament för produkter med lång livslängd och för återproduktion.

Den skandinaviska modellen där idéburen second hand står för en stor del av insamlingen bör värnas genom att det fortsatt blir enkelt att donera textil för återbruk. Idéburen second hand skapar både miljömässig och social nytta. Särslagstiftning för återbruksorganisationer med allmännyttigt syfte bör därför övervägas.

## **Avfall Sverige**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Avfall Sverige förordar ett fullt operativt och finansiellt producentansvar – dvs. att producenterna har det formella ansvaret för såväl insamling som fullständig behandling av textilavfall (förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och energiåtervinning med prioritet med utgångspunkt i avfallshierarkin).
2. Det är viktigt att det historiska textilavfallet innefattas i ett producentansvar – utan tidsgräns eller användningsgräns. Jfr. elavfallet där det finns reglering av det historiska elavfallet.
3. Producentansvaret behöver utformas så att det premierar förebyggande och återanvändning av textilavfall och att de ideella aktörerna ges en central roll när det gäller insamling för återanvändning.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Producenterna behöver ges fullt ansvar och rådighet över insamling och materialåtervinning av textilavfallet. Kommunerna är fortsatt viktiga samarbetsaktörer och en självklar plats för insamling, likt producentansvaret för

elavfall med stor insamling på ÅVC. Idéburen verksamhet är centrala för hantering av textil för återbruk och bör inte betraktas som avfallshanterare.

Överlag bör återbruk och avfallsförebyggande prioriteras.

Producentansvaret bör även gälla för det historiska textilavfallet. Så mycket som möjligt av textilerna ska kunna återbrukas och materialåtervinnas. Det är inte rimligt att hantera textilier efter när de satts på marknaden.

Direktimporterat ultrasnabbt mode från Kina skadar återvinningsflödena och måste regleras tydligt.

## TEKO

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Finansiering av insamling och återvinning (ökad satsning på forskning och innovation behövs).
2. Risk för överimplementering, icke-harmonisering och administrativ börda.
3. Brist på rådighet för producenterna och för många externa aktörer som vill få inflytande över utformningen.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

1. Branschen består av SME-företag som inte själva har resurser att finansiera ny infrastruktur eller forskning kring återvinning, vilket är nödvändigt för att på sikt både förbättra sortering och öka fiberåtervinning. Staten måste satsa på detta.
2. Ett komplext system med många produktkategorier, retroaktivitet eller otydliga rapporteringskrav riskerar att bli betungande för företagen. Konkurrenskraften urholkas. Textil är ett känsligt material.
3. Det är avgörande att producenterna får rådighet över utformningen, om de också sedan ska vara ansvariga för den. För många andra aktörer, som står längre ifrån branschen, bör inte ha direkt inflytande. I stället införa ett samverkansråd med berörda aktörer.

## KappAhl

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Producentansvarsgifter bestäms på felaktiga grunder,
2. Level playing field (säkerställ polluter-pays-principle),
3. Full rådighet och ekonomiska incitament för producenter.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Befintliga producentansvaravgiftsprinciper kan inte användas för textilproducenter. För textilier är kvotplikter på fiber-fiber-återvunnet material inte bättre från ett miljöperspektiv. Kvotplikter riskerar högre miljöpåverkan och plagg

med sämre kvalitet. Sätt kriterier som faktiskt främjar avfallsprevention och cirkulär ekonomi.

Europeiska företag ska inte tvingas bära kostnaderna för olagliga tredjelandsprodukter. Säkerställ att onlineplattformar verifierar att registreringen är riktig, återkallelse från EU-marknaden, samt att onlineplattformarna ska betala producentansvarsavgiften om säljaren i tredje land inte går att nå.

Sätt tydliga mål för cirkulära lösningar och ge full rådighet, samt ekonomiska incitament, till aktörer att skapa hållbara, innovativa och konkurrenskraftiga cirkulära lösningar.

### **Svensk handel**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Finansiering av insamling och sortering, samt en förväntan på att producenterna också ska betala för kostnader utanför själva PRO-systemet både uppströms och nedströms.
2. Risk för överimplementering, icke-harmonisering (både mellan materialslag, lagstiftningar och länder) och administrativ börda.
3. Brist på rådighet för producenterna med många externa aktörer som vill få inflytande över utformningen, samt en urholkning av hållbarhetsambitionerna p.g.a. den ohämmade importen via utländska marknadsplatser.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

1. Branschen består av SME-företag som inte själva har resurser att finansiera all ny infrastruktur eller forskning kring återvinning, vilket är nödvändigt för att på sikt både förbättra sortering och öka fiberåtervinningen. Staten måste satsa på detta.
2. Ett komplext system med många produktkategorier, retroaktivitet eller otydliga rapporteringskrav riskerar att bli betungande för företagen. Konkurrenskraften urholkas. Olika system i olika länder riskerar också urholka arbetet.
3. Om producenterna inte får rådighet över utformningen, kan de inte heller vara ansvariga för den. Bö i stället införa ett samverkansråd med berörda aktörer. Om den importen av osäkra och lågkvalitativa produkter fortsätter öka, försämrar kvaliteten i materialflödena samtidigt som det urholkar konkurrensen och gör det svårare för seriösa svenska aktörer att vara med och utveckla en hållbar svensk textilvärdekedja.

### **Björkåfrihet**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

- 1, Självupptagenhet hos alla intressenter.

2, Falsk självbild av att man tror att Sverige ligger i "framkant", stämmer som vanligt inte.

3, Ingen begriper de ekonomiska insatser som krävs.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Förhoppningen att bilda en värdekedja kring begagnad textil är obefintlig då alla intressenter ser till sin egen ankdam. Visst behöver en positionera sig men det innebär också ett tillstånd som inte förändras. Är det så att Sveriges "civilsamhälle" skiljer sig från ett flertal länder i Europa så måste ni som bereder frågan förstå detta. Rådets textförslag innebär då helt andra saker än vad som förstås inom en svensk kontext.

Det samma gäller syn på återvinningsindustri i Europa. Delas synsätt i Europa såsom återvinnarna i Sverige ser det? Detta gäller även näringslivet och dess representanter. Om en ropar efter harmonisering så måste den tas in från bägge sidor gällande dikotomin Sverige-Europa. Ett materialbolag kommer inte frivilligt finansiera. Samtidigt finns en liggande lag som ger kommunerna fullt insamlingsansvar. Hur möts denna lagstiftning med ett kommande producentansvar? Det blir skattebetalarna som får Svarte Petter.

### **Giva Sverige**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

1. Byråkrati och krångliga förfaranden/procedurer är tidskonsumerande och kräver onödiga resurser. För idéburna aktörer som arbetar hårt för att generera överskott till allmännyttiga ändamål, och/eller sysselsätta människor som står långt ifrån arbetsmarknaden, innebär ökad administration mindre pengar till ändamålet och sämre förutsättningar att uppfylla sitt syfte. För att värna idéburen second hand krävs därför både enkelhet och enhetliga regleringar i hela landet.

2. Det är viktigt att göra skillnad på avfall och återbruk. För idéburen second hand är det viktigt att värna donationen – en gåva är inte avfall förrän det sorteras ut som just avfall. Lagstiftning som gäller avfallshantering ska därför inte vara tillämplig på verksamhet som syftar till att förlänga livslängden på produkter. När avfallet sorterats ut ska den idéburna aktören kunna lämna bort det utan kostnad, samt få ersättning för kostnader för sortering, transport och andra utgifter som ligger inom ramen för producentansvaret.

3. Krångliga rapporteringskrav konsumerar onödiga resurser. Det är därför viktigt att rapporteringskrav under producentansvaret utformas i dialog med idéburna aktörer, och präglas av både enkelhet och anpassas till de olika aktörers förutsättningar. Idéburen second hand är en heterogen bransch med olika affärsmodeller. Det är viktigt att införandet av producentansvaret tar hänsyn till detta.



*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Idéburen second hand arbetar avfallsförebyggandet och finansierar samhällsnyttiga ändamål. För att framgångsrikt göra detta behöver kostnader och byråkrati minimeras.

Det är viktigt att erkänna sektorns kompetens att göra professionella bedömningar angående om textilier som donerats är lämpliga för återanvändning. Donationer ska INTE ses som avfall förrän det sorterats ut som detta. Inskränkningar av den rätten skulle ha mycket negativa konsekvenser för sektorn.

Införandet av insamlingslagen har visat att kostnader för avfallshantering kan stjälpå återbruket. Möjligheten att lämna bort avfall utan kostnad måste säkras för alla inom idéburen second hand.

Implementeringen av EU-direktivet behöver präglas av dialog samt anpassning till svenska förhållande.

### **Röda Korset**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

#### **1. Det är viktigt att skilja på återbruk och avfall**

För idéburen second hand är det avgörande att värna donationen. En gåva är inte avfall förrän den sorterats ut som just avfall. Lagstiftning om avfall ska inte gälla för gåvor som syftar till återbruk. Röda Korset och andra idéburna aktörer måste ha full rådighet över materialet, kunna lämna avfall utan kostnad och få ersättning för sortering, transport och andra kostnader som ligger inom producentansvaret.

#### **2. Rapporteringskrav**

Systemet måste ta hänsyn till både ideell och kommersiell verksamhet. Våra butiker drivs framför allt av volontärer och finansierar lokalt humanitärt arbete. Ökad byråkrati leder till att tid och resurser tas från människor i utsatthet. Röda Korset ska som social enhet ha minimala krav på rapportering vilket annars blir en oproportionerlig administrativ börda för våra lokalföreningar.

#### **3 Samma villkor och förutsättningar över hela landet**

Syftet med direktivet är att öka cirkulära textilflöden. Skapa därför ett system som stärker, inte underminerar, befintlig ideellt driven second hand. Enkla och harmoniserade regler i hela Sverige, utformade i dialog med idéburna aktörer, är en förutsättning.

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Röda Korset arbetar avfallsförebyggandet och finansierar samhällsnyttiga ändamål. För att framgångsrikt göra detta behöver kostnader och byråkrati minimeras. Samma villkor och förutsättningar måste gälla över hela landet.

Det viktigt att erkänna sektorns kompetens att göra professionella bedömningar angående om textilier som donerats är lämpliga för återanvändning. Donationer ska

INTE ses som avfall förrän det sorterats ut som detta. Inskränkningar av den rätten skulle ha mycket negativa konsekvenser för sektorn.

Införandet av insamlingslagen har visat att kostnader för avfallshantering kan stjälpå återbruket. Möjligheten att lämna bort avfall utan kostnad måste säkras för alla inom idéburen second hand.

### **PMU Second Hand**

*Vilka tre områden upplever din organisation som mest utmanande i samband med ett utökat producentansvar för textilier, textilrelaterade produkter och skor?*

Insamling och avfall

*Beskriv kortfattat varför just dessa områden är särskilt utmanande.*

Vi driver i dagsläget 56 secondhandbutiker runt om i landet. Vi samlar bara in för att i första hand sälja i den lokala butiken. Där sker en sortering och en viss del av det som samlas in är i så dåligt skick så det borde hamnat i avfall direkt. Vi måste kunna lämna detta avfall vidare utan kostnad eftersom det i grunden kommer från hushållen och är inte att betrakta som något verksamhetsavfall.