



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-05

Diarienummer 0611/23

Strategisk samordning

Ann-Louise Eliasson

Telefon: 031-368 27 75

E-post:

ann-louise.eliasson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Klimat- och näringslivsdepartementet, Förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG)

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden antar bifogat yttrande som sitt eget och översänder det till regeringen som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Sammanfattning

Regeringen har remitterat EU-kommissionens förslag till revidering av avfallsdirektivet till Göteborgs stad. Kommunstyrelsen har överlåtit till Kretslopp och vattennämnden att svara. Remisstiden sträcker sig till 2 november 2023.

EU-kommissionens förslag innehåller inte en revidering av hela avfallsdirektivet utan två riktade förslag avseende nya bindande mål för matavfall och producentansvar för textilier.

Förvaltningen föreslår att Kretslopp och vattennämnden avstyrker målet om matavfall och föreslår att det inriktas på matsvinn.

Förvaltningen föreslår att Kretslopp och vattennämnden tillstyrker förslaget till producentansvar för textilier, men ser gärna att det omfattar mer textil och fler producenter. Förvaltningen ser positivt på möjligheten till insamling i ett gemensamt flöde av begagnade textilier och textilavfall. Förvaltningen ser vissa behov av klargöranden i förslaget och att det kommer kräva en tydlig nationell lagstiftning vid införandet.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Kretslopp och vattennämndens yttrande

Ärendet

Regeringen har remitterat EU-kommissionens förslag till revidering av avfallsdirektivet till Göteborgs stad. Kommunstyrelsen har överlåtit till Kretslopp och vattennämnden att svara efter hörande av andra berörda förvaltningar och bolag. Remisstiden sträcker sig till 2 november 2023.

Beskrivning av ärendet

Regeringen har remitterat EU kommissionens förslag på revidering av avfallsdirektivet. Förslaget innebär inte en revidering av hela direktivet utan två förslag avseende nya bindande mål för matavfall och producentansvar för textil.

Det finns krav på sortering och separat hantering av textilier från 2025 i avfallsdirektivet. Regeringen remitterade ett förslag till reglering för detta krav tidigare i år, som nämnden yttrade sig över. I Sverige utreddes ett producentansvar (Producentansvar för textil - en del av den cirkulära ekonomin, SOU 2020:72), men utredningens förslag har inte införts i väntan på EU-kommissionens förslag.

Målen som föreslås är att medlemsstaterna till utgången av 2030 ska minska matavfallet från livsmedelsindustri med 10 procent totalt och minska matavfallet från butiker, restauranger, storkök och hushåll med 30 procent per invånare, båda jämfört med 2020. Medlemsstaterna ska även vidta olika åtgärder så att berörda aktörer bidrar till målen. Av underlaget framgår att målet avser både oundvikligt matavfall (som till exempel ben och skal) och matsvinn.

Revideringen innehåller även ett förslag att medlemsstaterna ska inrätta producentansvar för textilprodukter, textilavfall och skor. Denna del av förslaget är mer omfattande. Syftet med förslaget är att minska miljöbelastningen genom att producenter av textilier och skor ska finansiera kostnaderna för insamling, sortering för återanvändning, förberedelse för återanvändning och återvinning samt för återvinning och annan behandling. Detta både för begagnade textilier och textil som blivit avfall samt för skor. De ska även bekosta avfallshantering för sociala företag som hanterar begagnad textil, plockanalyser av restavfall, information, relevant datahantering samt stöd till forskning och utveckling inom textilsortering och -återvinning med fokus på fiber-till-fiberåtervinning.

Utifrån sin textilvision arbetar EU-kommissionen även med kommande krav i ekodesigndirektivet på textilier som till exempel kvotplikt för återvunna råvaror, reparerbarhet och reglering avseende att förstöra osålda varor. Dessa frågor ingår därför inte i förslaget till revidering. Även ytterligare reglering av avfallsexport pågår. Enligt avfallsdirektivet kan kommissionen ta fram målnivåer för återvinning av ett flertal avfallsflöden under 2024, bland annat för textilier.

I förslaget föreslås att direktivet ska vara infört i medlemsstaterna 30 månader efter ett beslut. Vilket skulle kunna innebära ett införande under 2026 som tidigast.

Förvaltningens bedömning

Generellt

Förvaltningen har inte inhämtat ytterligare synpunkter från andra förvaltningar och bolag eftersom det är Kretslopp och vatten som berörs av frågorna. Kretslopp och vatten samordnar frågor kring mål för avfallshantering genom sitt arbete med avfallsplanen och ansvarar för både hantering av textilavfall som är kommunalt avfall och för samarbetsavtal med secondhandaktörerna avseende återbruk av textilprodukter.

Förvaltningen har tagit del av utkast till svar från Avfall Sverige och från arbetsgruppen för avfallsfrågor inom Eurocities och inarbetat delar som förvaltningen bedömt relevanta.

Förvaltningen avstyrker mål för matavfall på de sätt de formulerats, men tillstyrker ett producentansvar för textilier som bygger på principen om att förorenaren betalar. Förslaget bedömer att förslaget om textilier kommer ställa höga krav på tydlighet i den nationella lagstiftningen.

Förslag till mål för matavfall

Med matsvinn avses mat som hade kunnat ätas, medan matavfall även inkluderar oundvikligt matavfall som till exempel ben och skal. Förvaltningen anser att målens innehåll och syfte behöver bli tydligare avseende dessa skillnader. Förslaget finns inte översatt till svenska så eventuellt är även begreppen livsmedelsavfall och livsmedelsförluster relevanta i sammanhanget, men förvaltningen väljer här de begrepp som används i avfallshanteringen idag.

De föreslagna målen för matavfall ligger i linje med Göteborgs stads avfallsplans mål för avfall i allmänhet, men planen innehåller inte något specifikt mål för minskning av matavfallet. Målen i avfallsplanen är att avfall från hushåll ska minska med 30 procent per invånare mellan 2020 och 2030 och att matsvinnet under samma period ska minska med 50 procent per invånare. För matavfallet är målet att öka källsorteringsgraden och att 70 procent ska återvinnas för energiutvinning och materialåtervinning.

FN:s globala hållbarhetsmål 12.3 är att mellan 2015 och 2030 halvera det globala matsvinnet. Sverige har ställt sig bakom detta och målet formuleras som ”halvering av matsvinnet” i regeringens material. Det är också FN:s mål som motiverat avfallsplanens mål om att minska matsvinn med 50 procent per invånare i Göteborg. I FN:s rapportering (UNEP: Food waste index report 2021) har man valt att inkludera det oundvikliga matavfallet i uppföljningen. Det är mycket svårare att mäta matsvinn än matavfall, då dessa oftast blandas där de uppstår och även för att vad som bedöms ha varit ätligt och inte varierar beroende på matkultur.

EU-kommissionen framhåller att de nya bindande målen tas fram för att möta FN:s globala hållbarhetsmål. Det tyder på att FN-målen av EU tolkas som att

inkludera allt matavfall, inte bara matsvinnet. Då är det föreslagna målet förhållandevis lågt satt med sina 30 procent eftersom FN:s mål avser en halvering. EU-kommissionen motiverar detta med att det är bindande mål d.v.s. en miniminivå och att de ska revideras under perioden. I underlagsmaterialet från EU-kommissionen framhålls åtgärder mot matsvinn, inte mot övrigt matavfall.

Enligt statistik från Naturvårdsverket uppkommer i Sverige 61 kilo matavfall per år och invånare från hushållen och 18 kilo matavfall per invånare och år från handel och serveringsställen. Matsvinnet bedöms vara 17 kilo (av de 61) per person och år för hushållen. Det finns inga siffror för matsvinnet från serveringsställen men allt matavfall, 10 kg per person och år, från handeln bedöms vara matsvinn. Om matsvinnet totalt i dessa delar av livsmedelskedjan antas vara upp mot 30 kilo per invånare och år skulle en halvering av matsvinnet motsvara en minskning av det totala matavfallet från hushåll, handel och servering med 19 procent.

Oundvikligt livsmedelsavfall behöver inte vara ett problem i sig, den som äter mycket färska frukter och grönsaker kommer att slänga mycket skal och blast. Att minska det oundvikliga matavfallet i distribution- och konsumtionsleden kan göras genom att äta annan kost, äta mindre mängder mat eller mer processad mat, vilket förvaltningen inte bedömer som något att sträva efter i avfallslagstiftningen.

Förvaltningen bedömer att EU:s förslag bör fokusera på matsvinnet per person och inte på allt matavfall och sätta målet för minskning av matsvinn till 50 procent. Om målet ändå omfattar allt matavfall, för att undvika mätproblem, är 30 procent för högt i ett svenskt sammanhang, en nivå kring 20 procent motsvarar bättre en halvering av matsvinnet i de led som omfattas. Det motsvarar hur det svenska etappmålet om matavfall formulerats inom miljömålssystemet.

Förvaltningen hanterar inte produktionsavfall och därmed inte matavfall från livsmedelsindustrin, men ser att liknande invändningar kan göras mot det föreslagna målet om att minska matavfall från livsmedelsindustrin med 10 procent.

Förslag till producentansvar för textilier

Förvaltningen är positiv till ett producentansvar för textilier och skor, genom att kombinera denna reglering med ekodesignkriterier kan belastningen på miljön från textilier minska. Förvaltningen är positiv till att textilierna och skorna kan hanteras i ett gemensamt flöde för både begagnade textilier och textilavfall, då efterföljande aktörer normalt har mer erfarenhet att bedöma lämplig hantering än vad hushållen har.

Undantagna producenter

EU-kommissionen föreslår att mikro- och enmansföretag inte ska omfattas av regleringen (1-9 anställda, max 2 miljoner euro i omsättning), inte heller företag som endast säljer begagnade, reparerade eller ”re-make” produkter. Detta då de

minsta företagen, trots att de är många, står för en liten del av omsättningen på textilmarknaden och de övriga undantagna redan bidrar till syftet med regleringen.

Förvaltningen instämmer inte i bedömningen att det skulle ge mycket administration för liten nytta att inkludera de minsta företagen. Den bedömningen baseras på att det görs administrativt komplicerat att registrera sig, rapportera till producentansvarsorganisationen och betala avgifter. Det bör undvikas oavsett. Avgränsningen försvårar tillsynen och för e-handelsplattformarna att säkerställa att producenter är registrerade, då de även behöver ha kunskap om företagens storlek och ökar därmed administrationen på andra håll i systemet.

Textilier som ingår

Förslaget har inriktats på kläder, accessoarer, hushållstextilier och skor utifrån att det är de största textilflödena med hög miljöpåverkan och redan idag samlas in i många medlemsländer. Förvaltningen förutsätter att benämningen ”household textiles” inte innebär att ursprunget till produkterna begränsas till hushåll utan även avser andra källor med dessa produkter. I detta tjänsteutlåtande avses med begreppet textilier samtliga ingående kategorier.

Förvaltningen bedömer att definitionen missar flöden av textilavfall med materialåtervinningspotential. Förvaltningen anser att definitionen bör kompletteras med textila produkter som används utomhus, som till exempel väderskydd i form av kapell, markiser, vindskydd och tält, vilka inte ingår i förslaget. Däremot kan textila byggmaterial uteslutas tills vidare då miljövinsten är lägre för dessa (på samma sätt som i den föreslagna svenska regleringen).

Förvaltningen tycker att det är viktigt att osålda och returnerade produkter, textilspill, och annat textilavfall från tillverkning, som inte kan sägas nå marknaden och därför inte regleras i producentansvaret, regleras i ekodesignkrav i annan lagstiftning. Det är viktigt att motsvarande effekter uppnås av den lagstiftningen som av det föreslagna producentansvaret.

Regleringen föreslås omfatta begagnade textilier som inte är avfall genom att begagnade produkter som samlas in till systemet klassificeras som avfall. Förslaget möjliggör insamling i ett flöde av både begagnade textilier och avfallstextilier. Efter sortering kan produkterna sedan upphöra att vara avfall. Förvaltningen är positiva till möjligheten med insamling i ett flöde, men ser att förslaget skiljer sig från den föreslagna svenska regleringen om utsortering som endast omfattar textilier som utgör kommunalt avfall och att sorteringsanläggningar för begagnade textilier som ingår i systemet blir avfallshanteringsanläggningar. Dessa frågor behöver hanteras nationellt vid ett införande.

Producentansvar och avgifter

Alla producenter som sätter dessa produkter på marknaden ska registrera sig och vara anslutna till en tillståndspliktig producentansvarsorganisation. E-handelsplattformar föreslås ges skyldigheter att endast förmedla försäljning från

registrerade producenter. EU-kommissionen ska ta fram regler för miljöstyrande avgifter för producenterna.

Förvaltningen vill framhålla att avgifternas differentiering blir viktigt för effekten, även om avgifterna bedöms bli låga. Det kommer även krävas tillsyn av att producenterna ingår i systemet. Erfarenheten från tidigare producentansvar för förpackningar är att de inte minskat mängderna eller påverkat designen i tillräckligt stor utsträckning, varför kombinationen av ekodesign-krav och differentierade producentansvarsavgifter behövs.

Insamlingssystem med mottagningspunkter

Medlemsstaterna ska reglera producentansvaret så att producenterna upprättar ett system med mottagningspunkter (collection points) över hela landet.

Mottagningspunkterna ska vara gratis och öppna för frivilligaktörer, distributörer, lokala myndigheter och deras avfallsinsamlare och ta emot begagnade textilier och textilavfall. Även relaterat avfall som uppstår hos icke-avfallshanterare när de hanterar begagnad textil ska tas emot. Producenterna ska även tillgodose insamling och transport till punkterna. Mottagningspunkterna ska anordnas i samarbete med en eller flera av aktörerna ovan, vilka väljs av medlemsstaterna.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att vara öppet för många parter då frivilligaktörerna idag har en avgörande roll för återanvändningen och kommunerna kan erbjuda insamling för hushållen till systemet. Förvaltningen förutsätter att när producenterna tillgodoser insamling och transport fram till mottagningspunkterna så kan ansvaret för utförandet regleras fritt av medlemsstaterna, men att det ska bekostas av producenterna. Avsnittet om ”provide for ...practical arrangements...” i artikel 22c 5a behöver annars förtydligas eller förändras. Eftersom sorteringskraven för textilavfall gäller från 2025 ska det konsumentnära insamlingssystemet redan finnas på plats när ett eventuellt producentansvar träder i kraft, insamlingssystem för hushållen behöver därför inte detaljregleras i förslaget annat än det som står, att det ska finansieras av producenterna.

Kommersiella begagnat-aktörer kommer inte att ingå i systemet, deras textilprodukter kommer inte att klassas som avfall, varken vintagebutiker eller e-handel med begagnade textilier. Även frivilligaktörerna kan ha insamling och försäljning av begagnade textilier eller textilavfall som inte ingår i systemet. Förvaltningen anser det oklart om begagnathandelns osålda textilprodukter inkluderas i förslaget om relaterat avfall (artikel 22c 5c), men ser att det är viktigt att säkerställa att eventuella osålda produkter från all begagnathandel kan inkluderas i producentansvarsflödet när begagnathandeln så önskar.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att begagnade textilier och textilavfall kontrolleras vid mottagningspunkterna och att föroreningar plockas bort.

Förvaltningen anser att för textilavfall där ingen annan lämplig behandlingsmetod än förbränning finns, och där avfallet riskerar att försvåra lämplig hantering av textilavfall, till exempel kläder som har fläckar av målarfärg, är möjligen eller angripna av skadedjur bör dessa kunna transporteras tillsammans med restavfall till förbränning och inte omfattas av kravet på separat hantering. Textilavfall som är farligt avfall, till exempel kläder förorenade med lösningsmedel eller med något smittförande bör inte heller hanteras tillsammans med övrigt textilavfall. Detta är inte föremål för reglering i detta förslag utan avser den nationella lagstiftningen rörande sorteringskraven som inte är beslutad ännu, men relaterar till kontrollen som föreslås.

Förvaltningen föreslår att producenterna utöver insamlingssystemet även ska finansiera hantering av det textilavfall som hushållen borde sorterat ut från restavfallet. Om inte producenterna ges ansvar för icke utsorterat textilavfall kommer de gynnas av att deras information till hushållen inte får effekt. Källsorteringsgraden i systemet ska undersökas genom plockanalyser av restavfall och resultaten ska offentliggöras. Förvaltningen anser att om utsorteringen understiger vissa nivåer så bör kommunerna ha rätt till ersättning för restavfallshanteringen.

Medlemsstaterna ska tillse att systemet förbättrar källsorteringsgraden. Förvaltningen anser att systemets effektivitet även bör kontrolleras och utvärderas i andra mätpunkter än i hushållens restavfall utifrån de data som producentansvarsorganisationerna ska publicera.

Hantering av insamlat material

Medlemsstaterna ska tillse att all efterföljande hantering ska ske i enlighet med avfallshierarkin. Syftet med sortering ska vara att åstadkomma flöden för återanvändning och förberedelse för återanvändning och sorteringen ska ske med tillräcklig noggrannhet för att möta dessa marknader och möta kraven för att upphöra vara avfall. För de fraktioner som inte kan återanvändas förordas materialåtervinning och särskilt fiber- till fiberåtervinning. Det föreslås även krav på dokumentation och märkning av transporter av materialen.

Förvaltningen instämmer i förslaget och förutsätter att frivilligaktörernas sorteringsanläggningar kan ingå i systemet utifrån förslaget, men ser att de bli avfallshanteringsanläggningar. Finansieringen till aktörerna från producenterna behöver möjliggöra förberedelse för återanvändning och ersättningen behöver täcka de extra kostnader som krävs för eventuella tillstånd i den kommande nationella lagstiftningen.

Information

Medlemsstaterna ska tillse att producentansvarsorganisationerna regelbundet tillhandahåller information till slutanvändarna (både hushåll och andra) om bland annat hållbar konsumtion, förebyggande, reparationer, sortering och miljöeffekter kopplat till textilier i flera kanaler.

De ska även publicera data om hur mycket produkter de satt på marknaden, källsorteringsgrad, återanvändning, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning av olika slag, energiåtervinning, bortskaffande och export. De ska även vara öppna med hur de valt avfallshanterare på ett transparent sätt.

Förvaltningen ser att det är ett lämpligt förslag, men om insamlingsansvaret fortsatt ligger kvar på kommunerna bör producentansvarsorganisationerna bekosta kommunens information om insamlingen. Eftersom kommunerna har ett informationsansvar avseende förebyggande och avfallshantering kan det vara lämpligt att ersättningen till kommunerna för information beräknas för att även inkludera förebyggande av textilier. Förvaltningen ser inga problem med att flera aktörer åläggs att informera om förebyggande och avfallshantering av textilier, då budskapen kan förstärka varandra.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Att minska matsvinnet innebär besparing i många led, men eftersom ett mål om att minska matsvinnet redan finns är effekten av ytterligare mål låg.

EU-kommissionen har bedömt att kostnaden för producentansvaret kan komma att motsvara 0,04 procent av inköpskostnaden för konsumenterna. Beräkningen baseras på det liknande producentansvar som redan finns i Frankrike., där en t-shirt för ca 20 euro har en producentansvarsavgift på ca 0,01 euro. I regeringens utredning av producentansvar 2020 bedömdes kostnaden till ca 2 kr/kg. Förvaltningen tror att kostnaderna ligger närmare den svenska utredningen och att kommissionen underskattar kostnaden något.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att minska matsvinnet bidrar till att minska miljöbelastningen, men eftersom ett mål om att minska matsvinnet redan finns är effekten av ytterligare mål låg.

Textilhantering har en hög miljöbelastning och förslaget kan bidra till att minska den. Det är avgörande att regleringen kombineras med ekodesignkriterier som till exempel krav på återanvänd råvara för att få god effekt. Separat insamling och sortering utan en fungerande avsättningsmarknad bidrar inte till den ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Att minska matavfallet, utöver matsvinnet skulle behöva påverka hushållens matvanor.

Förvaltningen bedömer att förslaget ger frivilligaktörerna möjlighet att fortsätta bidra inom den sociala dimensionen. De erbjuder arbetsträning och volontärarbete i sina verksamheter och stöd till behövande genom verksamhetens vinster.

Expedieringskrets

Klimat- och näringslivsdepartementet

Bilaga 1: Kretslopp och vattennämndens yttrande

Regeringen har remitterat EU-kommissionens förslag till revidering av avfallsdirektivet till Göteborgs stad. Kommunstyrelsen har överlåtit till Kretslopp och vattennämnden att svara. Förslaget innehåller förslag avseende nya bindande mål för matavfall och producentansvar för textilier.

Matavfall

Kretslopp och vattennämnden avstyrker förslagen till mål för matavfall. Målen bör riktas mot matsvinnet och inte mot allt matavfall, genom att formuleras som att minska matsvinnet per person i de berörda sektorerna hushåll, handel och servering med 50 procent. Om målet ändå omfattar allt matavfall, för att undvika mätproblem, motsvarar cirka 20 procents minskning en halvering av matsvinnet. Även för livsmedelsindustrin bör målet endast omfatta matsvinn.

Producentansvar för textilier

Kretslopp och vattennämnden tillstyrker ett producentansvar för textilier och skor och till hantering i ett gemensamt flöde för både begagnade textilier och textilavfall. Nämnden anser att även de minsta företagen ska inkluderas, men tillstyrker undantagen för verksamhet inom begagnade varor, reparationer, re-make och liknande.

Kretslopp och vattennämnden förutsätter att begreppet "household textiles" inte utesluter motsvarande produkter från andra källor. Nämnden önskar att:

- textilier avsedda för användning utomhus inkluderas,
- insamlingssystem för hushållen inte detaljregleras,
- eventuellt osålda produkter från all begagnathandel kan lämnas till systemet,
- producenterna ska utöver vad som föreslagits finansiera hantering av textilavfall som finns kvar i restavfallet
- systemet bör utvärderas utifrån de data som producentansvarsorganisationerna ska publicera, inte endast källsorteringen
- producentansvarsorganisationerna finansierar kommunernas information om förebyggande och hantering av textilier och tillkommande krav på frivilligaktörernas anläggningar

Nämnden vill lyfta att kombinationen av ekodesign-krav och differentierade producentansvaravgifter är viktiga för syftet och särskilt ekodesignkrav på återvunnen råvara i nya textilier.
