



EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG)

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 2 november 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

EU-kommissionen har tagit fram ett förslag till revidering av Avfallsdirektivet (2008/09/EG). Förändringarna rör områdena textilavfall och livsmedelsavfall. Syftet med förslaget är att minska påverkan på miljö och klimat. Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat ärendet till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden och Stockholms Stadshus AB har vidareremitterat ärendet till sitt dotterbolag Stockholm Vatten och Avfall AB. Servicenämnden har meddelat att den avstår från att yttra sig över remissen.

Stadsledningskontoret ställer sig övergripande positivt till föreslagna ändringar. *Miljö- och hälsoskyddsnämnden* välkomnar att avfallsdirektivet ändras men framför att ett större fokus bör läggas på de förebyggande stegen i avfallshierarkin för att minska användningen av jungfruligt material. *Stockholms Stadshus AB* hänvisar dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfalls synpunkter. *Stockholm Vatten och Avfall AB* är i grunden positiva till åtgärderna men menar att producenterna bör åläggas både finansiellt och operationellt ansvar för systemet gällande textilinsamling. Gällande matsvinn anser bolaget att kommissionen bör förslå bindande reduktionsmål på EU-nivå.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad ska bli klimatpositiv 2030 och fossilfri 2040. För att dessa mål ska nås måste växthusgasutsläppen minska drastiskt. Avgörande för detta är att ekonomin ställer om från att bygga på ett linjärt utnyttjande av resurser till ett mer cirkulärt system. Det är därför välkommet att EU-kommissionen förslår en revidering av avfallsdirektivet i syfte att tydligare styra mot den omställning som krävs.

Textilavfall och matsvinn är båda fraktioner som har en betydande påverkan på utsläppen och på miljön och är båda identifierade som prioriterade i Sveriges nationella avfallsplan samt avfallsförebyggande program. Jag välkomnar därför att kommissionen adresserat dessa och delar miljö- och hälsoskydds nämnden synpunkt om att föreslagna ändringar bidrar till att arbetet med minskat matavfall påskyndas och att hanteringen av textilavfall förbättras.

För att genomförandet av lagstiftningen ska ha så bra effekt som möjligt anser jag, såsom stadsledningskontoret och Stockholm Vatten och Avfall AB förordar, att producentansvaret för textil bör omfatta både ett finansiellt och ett operationellt ansvar. Annars finns risk att kostnader för insamlingen övervältras på kommunerna. Vidare välkomnar jag att bindande nivåer för reduktion av matsvinn slås fas.

Stockholm den 25 oktober 2023

Åsa Lindhagen

Bilaga

Remiss - EU-kommissionens förslag på revidering av Avfallsdirektivet (2008/98/EG), dnr. KS 2023/838-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andrea Hedin (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Stockholm ställer om och ska bli mer cirkulärt. Moderaterna ställer sig därför generellt positiva till de föreslagna ändringarna av Avfallsdirektivet (2008/98/EG). Vi vill särskilt tillstyrka yttrandet från Stockholm Vatten och Avfall AB om att producenterna bör ta ett större finansiellt och operationellt ansvar för systemet för textilinsamling. Kostnaderna för kommunerna riskerar annars att bli mycket stora.

Vad gäller insamlingen av matsvinn tror vi det är bra med tydliga mål, men vi vill precis som i andra sammanhang, påtala att insamlingen behöver vara praktisk möjlig att genomföra utan för stora, negativa effekter för boenden och näringsliv. I de fall då det är nödvändigt behövs möjlighet till dispens och alternativa lösningar medges. Annars kommer insamlingen att kännas illegitim och fusket riskerar att öka.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Christofer Fjellner, Annika Friberg och Jonas Nilsson (alla M) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

EU-kommissionen har tagit fram ett förslag till revidering av *Avfallsdirektivet* (2008/09/EG). Förändringarna rör områdena textilavfall och livsmedelsavfall. Kommissionen ser ett behov av snabbare och kraftigare åtgärder för att säkerställa miljömässig hållbarhet i livsmedels- och textilsektorn. Förändringarna är angelägna eftersom sektorerna är resursintensiva samtidigt som utvecklingen för närvarande inte går i riktning mot att uppfylla målen för en cirkulär ekonomi.

Syftet med förslaget är att minska påverkan på miljö och klimat. I enlighet med avfallshierarkin ska hanteringen av dessa avfall ska förbättras genom att i första hand förebygga att avfall uppkommer och om avfall ändå uppkommer att det förbereds för återanvändning och först i tredje hand materialåtervinns.

Textilavfall

Kommissionen föreslår att ett utökat producentansvar införs för att minska miljö-, hälso- och klimatpåverkan från den resursintensiva textilsektorn. Förslaget 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. Det utökade producentansvaret föreslås omfatta textilier, kläder och skor från hushåll, då hushållen står för de största konsumtionsvolymerna som i sin tur blir till avfall. I förslaget definieras att den som sätter textil på marknaden för första gången, inklusive aktörer som säljer på digitala plattformar, ska anses som producent. Mikroföretag och organisationer som säljer begagnad textil eller produkter producerade av begagnad textil eller textilavfall föreslås undantas.

Förslaget innehåller krav på hur producentansvarsorganisationer ska utformas och vilka åtgärder producenterna ska bekosta (insamling, sortering, materialåtervinning, information till konsument, plockanalyser, forskning och utveckling med mera). Avgifterna som producenterna föreslås betala till producentansvarsorganisationerna ska vara kopplade till de produkter de sätter på marknaden och ska differentieras utifrån produkternas miljöprestanda, med syftet att skapa ekonomiska incitament till att utveckla mer hållbara produkter.

Förslaget tydliggör att producentansvarsorganisationer inte har rätt att vägra sociala företag att delta i insamlingen, samt att sociala företag och återanvändningsaktörer ges möjlighet att involveras i hanteringen av textil och textilavfall. Vidare ska sociala företag tillåtas upprätthålla och driva egen insamling och tillåtas behålla sitt insamlade material.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna upprätta ett register över producenter som gör textilier, kläder och skor tillgängliga på den europeiska marknaden, för att övervaka dessa producenters efterlevnad av de föreslagna bestämmelserna. Registret ska länka till andra nationella register för att underlätta registrering i alla medlemsstater.

Förslaget innehåller också bestämmelser om årlig rapportering från medlemsstaterna och krav på att plockanalyser genomförs var femte år.

Förslaget har bestämmelser relaterade till transporter av begagnad textil. De föreslagna reglerna motiveras framförallt av den omfattande exporten av begagnad textil och textilavfall som sker idag. För att bekämpa olagliga avfallstransporter föreslås därför att alla separat insamlade begagnade textilier, kläder och skor sorteras innan de transporteras. Vidare kommer kriterier att fastställas för att skilja mellan begagnade varor och avfall. Producenterna ska bekosta inspektioner, analyser och lagring av innehållet i sådana transporter som bedöms som avfallstransporter.

Livsmedelsavfall

Det övergripande syftet med förslagen om minskat livsmedelsavfall är att minska miljö- och klimatpåverkan från livsmedelssektorn. Kommissionen konstaterar att livsmedelsavfallsmängderna inte minskar i den takt som krävs för att göra betydande framsteg mot det globala hållbarhetsmålet om att till 2030 halvera det globala matsvinnet (hållbarhetsmål 12.3). Kommissionen föreslår därför ett bindande mål för att driva på arbetet.

Förslaget innehåller två bindande mål för minskat livsmedelsavfall till 2030, ett för livsmedelsindustrin och ett gemensamt för handel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och offentlig måltid samt hushåll. För livsmedelsindustrin gäller målet minskning av total mängd, medan det för butik och konsumentled föreslås minskningsmål per capita. Uppmätta minskningar före 2020 föreslås kunna tillgodoräknas måluppfyllelsen. Enligt förslaget ska ambitionsnivån utvärderas 2027, eftersom målnivån är lägre än vad det globala målet (12.3) fastställer.

Kommissionen föreslår även en miniminivå avseende vilka åtgärder medlemsstaterna ska införa för ett minskat livsmedelsavfall. Förslaget förtydligar vilka åtgärder som medlemsländerna ska införa i sina nationella program för att förebygga livsmedelsavfall. I avfallsdirektivet finns redan krav på sådana nationella program, men förslaget innebär nya tydligare krav avseende dess utformning och innehåll. Varje medlemsland ska inom två år revidera och anpassa sitt nationella program för minskat livsmedelsavfall i syfte att nå målen. Varje medlemsland ska också utse ansvariga myndigheter för samordning av nödvändiga åtgärder för att minska livsmedelsavfallet så att målen kan nås.

Konsekvensanalyser

Kommissionen har analyserat konsekvenserna av förslagen. Inom *textilsektorn* bedöms framför allt kravet på ett obligatoriskt producentansvar ge konsekvenser för en mängd olika aktörer. Ett producentansvar kommer att innebära ökade kostnader för producenter/importörer som sätter textil på den europeiska marknaden. Kostnaderna för att hantera avfallet förflyttas från kommuner till producenter. Den beräknade kostnaden som förs över till producenterna beräknas uppgå till cirka 3,5 procent av omsättningen för modeindustrin och 1,5 procent av hela textilsektorns omsättning. Kommissionen uppskattar värdet av minskade växthusgasutsläpp till 16 miljoner euro

och därtill en minskad negativ miljöpåverkan i länder utanför EU. De föreslagna åtgärderna förväntas leda till 8 740 nya arbetstillfällen, framför allt i avfallshanteringsbranschen.

Nationella myndigheter kommer att få ökade administrativa kostnader för att införa och underhålla producentansvar, producentregister, tillsyn, uppföljning och rapportering av statistik.

Inom *livsmedelssektorn* bedömer kommissionen att förslagen inte innebär några nya krav på åtgärder, utan syftar till att tydliggöra att medlemsstaterna behöver öka takten i genomförandet av redan befintliga krav.

Kommissionen beräknar att uppfyllande av målet bidrar till en minskning av växthusgasutsläppen, vilket bidrar till EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 och till målet om minst 55 procent nettominskning av utsläppen av växthusgaser. Minskning av livsmedelsavfall leder också till mer hållbar användning av mark, minskad marin övergödning, mindre energianvändning och mindre vattenbrist, i linje med målsättningen att etablera ett hållbart livsmedelssystem, som lagts fram i *Från jord till bord*-strategin (beslutad av EU-parlamentet den 19 oktober 2021).

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, servicenämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat denna remiss till Stockholm Vatten och Avfall AB. Servicenämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2023 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges *Budget 2023* framgår att Stockholms stad ska ha som mål att halvera konsumtionsutsläppen till 2030 och inom ramen för stadens rådighet vidta åtgärder för att nå målet. Härigenom ska utsläpp av koldioxid även i andra delar av världen minska. Vidare anges målet att Stockholms stad senast 2040 ska vara helt fossilbränslefri. För att nå målet måste Stockholms ekonomi gå från att vara linjär till cirkulär. Som ett led i detta ska stadens nämnder och bolagsstyrelser öka andelen insamlat matavfall och utöka infrastrukturen för hämtställen med möjlighet till matavfallsinsamling.

I Stockholms stads *Avfallsplan för Stockholm 2021-2024* (beslutad av kommunfullmäktige den 22 mars 2022, dnr KS 2020/1714) anges bland annat delmål om att mängden textilavfall som återanvänds och återvinns ska öka.

Stadsledningskontoret bejakar EU-kommissionens konstaterande om att medlemsstaterna måste vidta ytterligare åtgärder för att göra framsteg på området,

vilket är grunden för att föreslå krav som driver utvecklingen mot att minska påverkan på miljö och klimat. Stadsledningskontoret ställer sig övergripande positivt till ändringarna i avfallsdirektivet, då förslagen har inriktningen att förbättra hanteringen av textilavfall och påskynda minskningen av matavfall. Detta ligger i linje med de målsättningar som Stockholms stad har inom klimat- och miljöområdet.

Stadsledningskontoret vill dock framhålla att ett införande av producentansvar inom textilavfallsområdet kräver en tydlig och heltäckande reglering av både det operativa och finansiella ansvaret, så att det till exempel inte medför att kostnader för insamlingen övervältras på kommunerna.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen anses besvarad med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 september 2023 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande av Torbjörn Erbe m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Livsmedel och textil är materialströmmar som i Sveriges nationella avfallsplan och avfallsförebyggande program har identifierats som prioriterade. Miljöförvaltningen anser att det är bra att avfallsdirektivet ändras så att minskningen av matavfall påskyndas och hanteringen av textilavfall förbättras.

Föreslagna ändringar i direktivet innehåller skrivningar om att insamlade fraktioner ska hanteras utifrån avfallshierarkin. Miljöförvaltningen saknar dock resonemang om hur medlemsländerna ska ta hänsyn till eventuellt innehåll av farliga ämnen i textilierna för att undvika ytterligare spridning.

Miljöförvaltningen saknar också skrivningar i förslaget om hur användningen av jungfruligt material kan minska. För att nå cirkularitet är det inte bara viktigt hur avfallet hanteras utan också varifrån råvarorna kommer. Detta kan inte regleras fullt ut genom avfallsdirektivet, men vikten av en helhetssyn på flödet bör ändå uppmärksammas i detta sammanhang. Vidare saknar miljöförvaltningen förslag på tidpunkt för när producentansvaret för textilier ska börja gälla. Detta behövs för att arbetet med omställning av system mm ska kunna påbörjas så snart förändringarna har beslutats.

När det gäller den föreslagna hanteringen av matavfall noterar miljöförvaltningen att det bland annat föreslås att det ska bli enklare att donera överbliven mat och att nyttiggörande av matavfall i första hand ska ske som föda för människor.

Miljöförvaltningen förutsätter att det sker en samordning mellan dessa krav och övrig lagstiftning inom livsmedelsområdet så att det finns tydliga riktlinjer för hur det ska säkerställas att sådana livsmedel uppfyller gällande krav på livsmedelssäkerhet.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 29 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stadshus AB har underremitterat denna remiss till Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA). Koncernledningen har inget att tillägga utan ställer sig bakom dotterbolagets synpunkter som framförs i Stockholm Vatten och Avfall ABs remissvar.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 18 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Textil

Kommissionen framhåller att textilsektorn domineras av små och medelstora företag som kan få en stor administrativ börda av att inkluderas i ett producentansvar. Därför föreslås en gräns där företag med tio eller färre anställda undantas från producentansvaret. SVOA anser inte att det finns skäl att exkludera mindre producenter. De har samma möjlighet att föra vidare kostnader för producentansvaret till slutkonsumenten via avgifter på textilierna. Med dagens digitalisering och utveckling av teknik kan ett företag hantera stora mängder textilier med få anställda. I det fall mindre producenter ska undantas bör kriteriet baseras på hanterad volym textil, inte antal anställda.

SVOA anser att ett producentansvar för textil bör vara såväl operationellt som finansiellt. Producenterna bör ta ansvar för finansiering, insamling samt omhändertagande av materialet. Insamling av textil skiljer sig markant från övriga avfallsslag eftersom det finns sedan länge etablerade kanaler för återbruk genom välgörenhetsorganisationer/frivilligaktörer samt system för återtagande hos flera återförsäljare. Förutsättningarna för ett producentansvar avseende textil är mer likt det för elektroniskt och elektriskt avfall än exempelvis förpackningar. Sverige har idag ett väl fungerande producentansvarssystem för elavfall där producenterna har insamlingsansvaret, men kan avtala med kommunen om delar av insamlingen.

SVOA ser det som tveksamt att ett system för fastighetsnära insamling av textil skulle vara motiverat i förhållande till de resurser ett sådant system skulle kräva. System för fastighetsnära insamling bygger på stora investeringar i behållare, fordon och anläggningar för renhållaren, men framförallt anpassningar i lokaler för fastighetsägarna. Systemen måste vara långsiktiga och motiverade för att vara

trovärdiga och funktionella. SVOA ser svårigheter och begränsad nytta med ett fastighetsnära system för insamling av textil. En jämförelse med förpackningar är inte relevant då både volym och uppkomstfrekvens är av en annan storhet för dessa. Att hantera textil i fastighetsnära system medför risk för att materialet kontamineras med fukt, lukt och skadedjur mm vilket försvårar återanvändning.

SVOA ser även en risk att ett kommunalt insamlingsansvar av textil, i synnerhet om sådant kombineras med fastighetsnära insamling, kan försena och försvåra implementeringen av förpackningsförordningen och fastighetsnära insamling av förpackningar.

Skulle trots detta ett kommunalt insamlingsansvar för insamling av textilavfall från hushåll införas måste regelverket säkerställa att alla åtgärder som kommunen ska verkställa fullt ut täcks av den ersättning som producenterna ska erlagga. Det gäller även eftersorteringsåtgärder och andra åtgärder som främjar möjligheten till återanvändning eller materialåtervinning. Sådana är ofta kostnadsdrivande genom att vara personalintensiva, innefatta utveckling av ny teknik och/eller kräva miljöprovning. Det bör vidare tydligt framgå att ett kommunalt insamlingsansvar inte omfattar avsättning och behandling av det insamlade materialet. SVOA vill vidare framhålla att producentansvarsorganisationer (PRO) bör ansvara för och säkerställa erforderlig insamling av data samt rapportering av data och statistik. Kommunen ska vidare inte ha ett informationsansvar till verksamheter. Om kommunen ska genomföra informationsinsatser till hushållen ska kostnadstäckning ges.

Kommissionen framhåller fördelar med flertalet konkurrerande PRO inom samma område. SVOA menar att i det fall det föreligger ett kommunalt insamlingsansvar måste all hantering förknippad med fördelning av material mellan flera PRO täckas av ersättningen till kommunen eller hanteras av PRO.

Ett producentansvar som inte från början är tydligt implementerat genom en tydlig och heltäckande reglering av både det operativa och finansiella ansvaret riskerar att innebära att kostnader för insamlingen övervältras på kommunerna.

Det är viktigt att den roll som välgörenhetsorganisationer/frivilligaktörer har idag när det gäller att främja återanvändningen av textil inte hämmas genom ett producentansvar. Dessa aktörer är ofta de som har kunskap om vilken textil som har en efterfrågan för återanvändning eller re-make respektive vilken textil som inte har det. Utan välgörenhetsorganisationernas/frivilligaktörernas viktiga verksamhet när det gäller att främja återanvändning av textil finns det en hög risk för att primärt fokus blir materialåtervinning av textilavfall. SVOA anser att det vore rimligt att inkludera rejekt från nämnda aktörers insamling till återbruk i producentansvaret.

I förslaget anges uttryckligen ”välgörenhetsorganisationer”. SVOA saknar andra återbruksaktörer än välgörenhetsorganisationer i förslaget, såsom Sellpy och motsvarande. De kan också ha en viktig roll att fylla i att främja återanvändningen av textil.

SVOA vill framhålla att ett producentansvar för textil behöver regleras på ett sätt som innebär ett heltäckande ansvar för produkten från produktionen, via reparation eller re-make till dess att produkten har blivit avfall och har återvunnits.

Matsvinn

Kommissionen beskriver fyra alternativa nivåer för minskat matsvinn mätt i minskad mängd matavfall. Kommissionen förordar alternativ två som med lagligt bindande mål antas ge stark motivation för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att reducera matsvinn. Likt tidigare kommissionsdirektiv så krävs det av medlemsländer att nå dessa minskningar inom en viss tidsram. Hur dessa mål nås bestämmer dock respektive land över själva.

Nivåerna för detta alternativ innebär reduktion av matsvinnet med 30 % i handels- och konsumentled fram till 2030 jämfört med 2020. Det ligger något lägre än Sveriges nationella miljömål på reduktion med 20 % redan 2025, med inriktning på att uppnå agenda 2030 målet 12.3 om reduktion med 50 % till 2030. Kommissionens förslag innebär dock lagligt bindande mål och SVOA finner därmed den något lägre nivån rimlig.

Förslaget innebär ytterligare rapportering med tillkommande administrativt arbete för kommunala verksamheter. I och med att uppföljning av matsvinn redan görs mot nationella mål är den tillkommande rapporteringsinsatsen dock begränsad.

SVOA ser en fördel i att mätmetoder för matsvinn fastställs på EU-nivå. SVOA önskar i detta sammanhang framföra att det inte finns referensvärden för restaurangernas matsvinn för år 2020. Hanteringen av kommunalt matavfall gör det svårt att särskilja matavfall från restauranger respektive hushåll. Att göra en mätning för samtliga kategorier kommer förmodligen inte visa helt rättvisa resultat då matsvinnet från restauranger bör vara högre än från hushåll. SVOA anser att de mätmetoder som fastställs behöver ta hänsyn till detta.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande av Torbjörn Erbe m.fl. (M)

Moderaterna välkomnar förbättrade möjligheter för hantering av textilavfall. Likt miljöförvaltningen efterlyser vi ett större fokus på helhetstänk och cirkuläret i den mån det ryms inom Avfallsdirektivet.