

Implementeringsrådet
KN 2024:04

Klimat- och
näringslivsdepartementet,
Enheten för cirkulär ekonomi,
kemikalier och strålning

Landsbygd- och
infrastrukturdepartementet,
Enheten för djur och livsmedel

Kopia: KN NIM

Rekommendation om genomförande – revideringar av avfallsdirektivet

Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande
framgår i sin helhet i avsnitt åtta. Rådets förslag i sammandrag är:

Övergripande rekommendationer

- Utnyttja tillgängliga undantag och informera företagen tidigt om detta.
- Etablera direkta kontaktvägar för företagen för att ställa frågor och få vägledning i omställning och inrapportering.
- Säkerställ att behöriga myndigheter har resurser för tillsyn av fusk och aktörer som undviker producentansvaret.
- Se till att behöriga myndigheters rapporteringssystem är utvecklade, implementerade och testade i god tid innan producentansvarsorganisationen/företagen ska rapportera data.
- Undvik överlappning mellan lagstiftningar.

Rekommendationer livsmedelsavfall

- Verka för att eventuella olikheter i definitioner och mätmetoder för uppföljning av livsmedelsavfall inte leder till att målen blir mer betungande för företag i Sverige.
- Låt donationer fortsatt vara frivilliga och förenkla donationssystemet.
- Använd ett tidigare referensår än i förslaget, om det är möjligt och till fördel för företagen, och tillse att statistiken för livsmedelsavfall är korrekt.
- Ge tidig information hur målen om minskat livsmedelsavfall kommer att följas upp och anpassa behöriga myndigheters åtgärder utifrån berörda sektorer.

Rekommendationer textilavfall

- Ge företagen rådighet att utforma sitt producentansvar och sin(a) producentansvarsorganisation(er).
- Om målsättningar för andel återvunnet textilmaterial införs bör dessa konkretiseras med utgångspunkt i nuläget och trappas upp successivt.
- Se över finansieringsmöjligheter för forskning och teknikutveckling av infrastrukturen för återvinning av textilavfall.
- Anpassa införandet utifrån andra kommande förslag från EU-kommissionen.
- Inför inte lagstiftningen retroaktivt för de textilier som redan finns på marknaden.

1. Implementeringsrådets uppgift

Implementeringsrådet har i uppgift att bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor samt minska administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader vid genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådets arbete ska utgå ifrån ett företagsperspektiv.

Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer till regeringen, dels som bidrag till svenska ståndpunkter i förhandlingar, dels om hur EU-rättsakter kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som inte är mer långtgående ur ett företagsperspektiv än vad rättsakterna kräver.

Implementeringsrådets arbete har sin utgångspunkt i problembeskrivningar som förmedlats till rådet, främst från branschorganisationer och deras medlemsföretag. Under arbetet med underlagen tas också kontakter med andra som är insatta i respektive sakområde, till exempel myndigheter. Mot bakgrund av den information och kunskap som inhämtats och inom ramen för den aktuella rättsaktens övergripande syfte gör rådet en sammanvägd och självständig bedömning av hur företagsperspektivet kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall.

I framtagandet av detta yttrande har rådet främst använt sig av information och underlag som inkommit i samtal med:

- Branschorganisationerna TEKNO (Sveriges Textil och Modeföretag), Visita, Svensk Handel, Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelsföretagen, Återvinningsindustrierna, Lantbrukarnas riksförbund samt Näringslivets producentansvar (producentansvarsorganisation för förpackningar).
- Företagen och organisationerna HM, Eton, Fristads, Stadsmissionen, Axfood och COOR.
- Berörda myndigheter och medlemsorganisationer: Naturvårdsverket, Avfall Sverige, Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt särskild utredare för SOU 2020:72 "Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin".

2. Berörd EU-rättsakt

Europaparlamentets och rådets antagna ändringar i direktiv 2008/98/EG om avfall.¹

¹ De antagna ändringarna i direktiv 2008/98/EG om avfall (ADOPTION OF LEGISLATIVE ACTS FOLLOWING THE EUROPEAN PARLIAMENT'S SECOND READING. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2008/98/EC on waste) har i skrivande stund inte hunnit publicerats i official journal med en egen beteckning.

3. Mål och syfte med EU-rättsakten

Revideringarna av avfallsdirektivet syftar till att främja ökad cirkularitet inom livsmedels- och textilsektorerna samt minska påverkan på miljö och klimat.

Revideringar rörande livsmedel

Revideringarna i direktivet syftar till att stärka arbetet med att minska det livsmedelavfall som produceras genom tillverkning, försäljning och konsumtion. Revideringarna fokuserar på åtgärder som syftar till att ändra beteenden och att utveckla processer och arbetssätt med fokus på avfallshierarkin.

Det kommer att införas två bindande målsättningar för att minska livsmedelavfallet till år 2030. Dels ska livsmedelsavfall från detaljhandel, restauranger, livsmedeltjänster och hushåll minska med 30 procent per capita, dels ska bearbetnings- och tillverkningsavfallet minska med 10 procent. Målsättningarna kommer att ställas i relation till den genomsnittliga mängden livsmedelsavfall inom dessa sektorer under referensåren år 2021–2023. I direktivet ges möjlighet för medlemsländer att ansöka om ett tidigare referensår.

Revideringar rörande textil

Syftet med revideringarna rörande textil (skor inkluderat) är att minska den stora klimat- och miljöpåverkan som textiltillverkning medför genom att införa ett producentansvar för textil i varje EU medlemsstat utifrån principen om att förorenaren betalar (*polluter pays principle*).

Producentansvaret ska bidra till att etablera regler för producenters ansvar för produkternas hela livscykel och *end-of-life* hantering. Producentansvaret tillför bland annat krav på insamling av textilavfall samt sortering och hantering för återbruk och återvinning. Det finns även krav på att medlemsländerna ska säkerställa att producentansvaret ska täcka kostnader för forskning och utveckling gällande exempelvis utbyggnad av fiber-till-fiber-återvinning.

- Kraven på producenternas insamling innefattar ansvaret att upprätta, underhålla och finansiera den fysiska samlingsinfrastrukturen utifrån avfallshierarkin.

- Krav på sortering av textilavfall syftar till en uppdelning av textilier och textilfraktioner utifrån dess egenskaper och lämplighet för återbruk och återvinning.
- Krav på återbruk omfattar det textilavfall vars kvalitet håller tillräckligt hög nivå för exempelvis secondhandverksamhet.
- Krav på återvinning av textilavfall syftar på producenternas ansvar att upprätta, underhålla och finansiera infrastruktur för nedbrytning av textilfraktioner till textilfibrer för användning i tillverkning av nya textilprodukter.

4. Var i processen befinner sig implementeringen/anpassningen av svensk rätt?

Revideringen av avfallsdirektivet har efter trilogförhandlingar i oktober 2024 och februari 2025 resulterat i en provisorisk politisk överenskommelse som rådet antog vid möte den 23–24 juni 2025. Förslaget antogs av Europaparlamentet 9 september 2025.

Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen den 15 maj 2025 att genomföra en kartläggning av eventuella utmaningar som finns och avvägningar som behöver göras med anledning av det utvidgade producentansvaret för textil som tillkommer i det reviderade avfallsdirektivet. Kartläggningen tar utgångspunkt i den provisoriska politiska överenskommelsen. Inom arbetet med kartläggningen har Naturvårdsverket kallat till hearing med berörda aktörer, däribland näringslivet. Naturvårdsverket ska senast den 15 oktober 2025 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Näringslivet har även blivit inbjudet till rundabordssamtal (våren 2025) med klimat- och miljöministern om producentansvaret för textil, av Klimat- och näringslivsdepartementet. Det har således genomförts flera initiativ till dialoger med berörda branschorganisationer och företag kring revideringarna i avfallsdirektivet.

Producentansvar för textil har även tidigare utretts av regeringen. En särskild utredare lämnade i december 2020 betänkandet "Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin" (SOU 2020:72) i vilket möjligheter och tillvägagångssätt för genomförandet av ett producentansvar för textil i Sverige utreddes.

5. Ansvariga departement

Klimat- och näringslivsdepartementet samt Landsbygd- och infrastrukturdepartementet.

6. Problembeskrivning ur ett svenskt företagsperspektiv

I detta kapitel framförs de aspekter och synpunkter som varit mest framträdande och som återkommit i dialog med berörda branscher. Inledningsvis ges en kort beskrivning av hur revideringarna av avfallsdirektivet kan komma att påverka nuläget och branschernas övergripande inställning till ändringarna i direktivet.

Sverige arbetar i nuläget med generella och frivilliga målsättningar för att minska företagens och hushållens matsvinn. Den frivilliga aspekten har bland annat lett till att företag och hushåll har kommit olika långt i att minska sitt matsvinn. Det reviderade direktivet innebär en förändring på så vis att Sverige nu får bindande mål för minskat livsmedelsavfall. Dessa mål kommer att följas upp för varje medlemsland och kommissionen kan kräva att åtgärder vidtas för att uppfylla åtaganden.

Nuvarande regler gällande textilavfall trädde i kraft 1 januari i år (2025) och innefattar krav på separat insamling och sortering av textilavfall. Detta ansvar vilar i nuläget på kommunerna. Från och med 1 oktober 2025 kommer det vara möjligt att slänga trasiga textilprodukter tillsammans med annat avfall, exempelvis med brännbart avfall, vilket inte varit möjligt med reglerna som trädde i kraft 1 januari. Revideringarna av direktivet innebär att ansvaret för insamling, sortering och hantering av textilavfall istället läggs över på producenterna av textil.

Implementeringsrådet uppfattar att berörda branscher i grunden är positiva till revideringarna i avfallsdirektivet. Det uttrycks en vilja att ta ett större ansvar för textilavfall och livsmedelsavfall för en ökad hållbarhet, och ett flertal företag har redan genomfört förändringar och investeringar för att ta steg på vägen. De farhågor och synpunkter som framförts från berörda branscher rör snarare hur revideringarna kommer att tolkas och implementeras i svensk lagstiftning.

6.1 Problembeskrivning – livsmedelsavfall

Det finns farhågor om att de bindande målen inte kommer ge samma fokus på det ätbara livsmedelsavfallet

Det finns vissa farhågor om att de bindande EU-målen kommer att medföra ett bredare fokus, på både ätbart och icke ätbart livsmedelsavfall. Det kommer att medföra andra definitioner och mätmetoder för uppföljning av matsvinn än de som används i Sverige idag.²

I Sverige har fokus i statliga myndigheters handlingsplaner och strategier varit på att minska matsvinnet, det vill säga de ätliga delarna av livsmedelsavfallet (matrester, varor som blivit över eller anses för gamla) samt livsmedelsförluster. De bindande EU-målen är däremot skrivna utifrån att det är mängden livsmedelsavfall (*food waste*) som avses minska, således både ätbart och icke ätbart livsmedelsavfall.

Det är även det ätbara livsmedelsavfallet som bland annat restauranger och hotell arbetat för att minska, eftersom de icke ätbara delarna till stor del är omöjliga att påverka (ex. mängden ben och kaffesump). Det uttrycks därför vara centralt att även fortsättningsvis ha fokus på att minska det ätbara livsmedelsavfallet.

Bedömningarna och mätningarna av andelen livsmedelsavfall som är ätbart skiljer sig mellan Sverige och EU-kommissionen³. I Sverige uppskattas den ätbara andelen av livsmedelsavfallet vara betydligt lägre än inom EU. Vid uppföljning av målen kan det bli avgörande vilken bedömning och mätmetod som fastställs av kommissionen. Om den blir i linje med EU:s bedömning och mätmetod kan det medföra större utmaningar för Sverige att klara de bindande målen.

Berörda branscher påtalar även vikten av att uppföljningen av målen och bedömningen av måluppfyllelsen görs med hänsyn tagen till nationella

² Myndigheter i Sverige skiljer på termerna "livsmedelsavfall" och "matsvinn" och följer upp och mäter dessa separat. Livsmedelsavfall är en juridisk term definierad av EU som innefattar både tidigare ätbart matsvinn och icke ätbara delar, så som skal, ben och kaffesump. Livsmedelsavfall är alla livsmedel, både fasta och flytande, som har blivit avfall. Matsvinn är livsmedel som har producerats som mat men som av olika anledningar inte går vidare i livsmedelskedjan och äts upp av människor. Källa: Naturvårdsverkets hemsida "matsvinn och närliggande begrepp".

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avfall/avfallslag/matsvinn-och-livsmedelsavfall/>

³ Enligt kommissionens konsekvensanalys uppskattades 70 procent av hushållens livsmedelsavfall vara matsvinn enligt data från FUSION-projektet (slutredovisades 2016), vilket kan jämföras med uppskattad andel om 28 procent i Sverige år 2020. Källa: <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/8800/978-91-620-8891-0/>

volymökningar av producerad mat. Om produktionsvolymerna ökar, i linje med mål i den nationella livsmedelsstrategin, så medför det även en ökning av livsmedelsavfall.

Behov av att behålla frivilligheten i donationssystemet

I direktivet fastslås i nuläget inga krav på donationer. Om ett sådant införande eventuellt skulle bli aktuellt i Sverige anser berörda branscher att det skulle vara en överimplementering. Donation av livsmedelsprodukter till sociala aktörer är en viktig del i ledet att minska den totala mängden matsvinn som genereras inom bland annat dagligvaruhandeln och annan butiksverksamhet. Ett ändamålsenligt donationssystem behöver utgå ifrån frivillighet, för att inte lägga en orimlig börda på företagen. Dessutom behöver donationsförfarandet harmoniseras med övriga regler inom livsmedelssektorn för att minska kostnader och den administrativa bördan. Även tillämpliga skatteregler kan komma att påverka företag vid sådan donation.⁴ Branscherna har bland annat lyft fram att spårbarhetsregelverket är betungande vid donationer.

Vidare har nuvarande donationssystem begränsad mottagningskapacitet, och därmed skulle ett tvingade system i nuläget snarare innebära ett ökat livsmedelsavfall. Svenskt Dagligvaruhandel har särskilt påtalat behovet av att tydliggöra att produktlarm⁵ kan ersätta följesedlar som dokumentation vid donationer. Detta beskrivs innebära en administrativ förenkling, samtidigt som spårbarhetskraven uppfylls genom handelns befintliga system för spårbarhet.

Osäkerhet till följd av bristande tillgång till tillförlitlig statistik och de bindande målens referensår

Direktivets bindande mål om minskning av livsmedelsavfallet ses allmänt som positiva av näringslivet.

Det finns dock en oro att direktivets referensår 2021–2023 inte ger det bästa utgångsläget eller den mest korrekta bilden att utgå från för berörda svenska företag i allmänhet, och hotell- och restaurangbranschen i synnerhet. Det uppges bland annat bero på att berörda svenska företag redan arbetat med

⁴ Frågan har behandlats i betänkandet SOU 2025:30 *Enklare mervärdeskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel*.

⁵ Produktlarm är ett varningsmeddelande som skickas ut från tillsynsmyndighet vid ex. allvarliga risker för konsumenters hälsa när ett osäkert livsmedel har kommit ut på marknaden, så att leverantörer snabbt ska kunna hantera och återkalla den berörda produkten.

matsvinnsfrågan i många år och därmed kommit en god bit på vägen jämfört med flera andra länder. Föreslagna referensår var också speciella år med hänsyn till covid-19-pandemin, vilken innebar ändrade konsumtionsmönster som påverkade avfallsstatistiken dessa år. Det efterfrågas därför av branscherna, att ansöka om att använda ett tidigare referensår.

Det finns även en oro att statistiken och nuvarande mätmetoder (stickprov och plockanalyser) för livsmedelsavfall, inte är helt rättvisande. Det handlar bland annat om hur livsmedelsavfall från hotell och restauranger inte har särskilts från hushållens livsmedelsavfall i statistiken. Det föreligger statistik som branschen ifrågasätter, såsom uträkningar för år 2022 som innebär en ungefärlig ökning på 65% jämfört med år 2021⁶ i total mängd livsmedelsavfall genererat av hotell och restauranger. Speglar statistiken inte verkliga förhållanden av producerat avfall, särskilt kopplat till direktivets referensår innebär det ett problem vid beräkningar av måluppfyllnad och kan innebära att företagen behöver minska livsmedelsavfallet mer än vad som är motiverat av målsättningarna.

Vidare råder det stor osäkerhet kring hur de bindande målsättningarna ska följas upp, vilka konsekvenser det kan få för företagen i praktiken och om det kommer att göras en uppdelning av målsättningar mellan hushåll och företag. Det framförs av berörda branscher att det är avgörande att behöriga myndigheter anpassar åtgärder utifrån de olika sektorerna, för att bland annat fånga upp hushållens andel av livsmedelsavfallet.

Överlappande regler kan försvåra för företagens arbete med att minska livsmedelsavfallet

Lagar och EU-rättsakter inom andra områden påverkar företagens möjligheter att minska sitt livsmedelsavfall, bland annat PPWR⁷ ⁸ och

⁶ Naturvårdsverket, *Livsmedelsavfall i Sverige 2022*, Infoserien- 8908, Stockholm: Naturvårdsverket, 2024, <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/8900/978-91-620-8908-5/>.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG

⁸ Vissa plastförpackningar används för att förlänga livsmedelsprodukternas hållbarhetsdatum. Regler såsom PPWR uppges innebära att företag i vissa fall väljer att inte använda sådana förpackningar. Något som i sin tur kan leda till kortare hållbarhetsdatum för dessa produkter och därmed ökat livsmedelsavfall. Branscherna lyfter upp gurka som ett exempel på hur plastförpackningar förlänger produktens hållbarhetsdatum och därmed hjälper till att minska livsmedelsavfallet.

Prisinformationslagen (2004:347). Arbetet med att minska livsmedelsavfallet kan bli onödigt komplicerat och betungande för företag om genomförandet och efterlevnaden av överlappande lagstiftning inte harmoniseras med de bindande målen om minskat livsmedelsavfall.

6.2 Problembeskrivning - textilavfall

Detaljstyrt producentansvar riskerar att vara onödigt betungande och hämma svenska företags konkurrenskraft

Införandet av ett producentansvar för textil kommer tillföra ökade krav på klassificering, sortering och inrapportering av textilmängder och textilfraktioner. Inrapporteringen kan bli särskilt betungande om textil ska differentieras utifrån produkternas miljöprestanda (ekomodulering) med utgångspunkt i ekodesignkrav som direktivet lyfter fram. Sådana krav riskerar att medföra betydande administrativ börda för företag i allmänhet, och SME-företagen i synnerhet. Om producentansvaret blir för detaljstyrt fräntas företagen möjlighet att genom producentansvarsorganisationen(erna) uppfylla producentansvaret utifrån branschens villkor och förutsättningar.

Avfallsdirektivet anger att mål ska ställas på producentansvar. Sådana mål kan exempelvis vara andel som återvinns eller förbränns, eller kvoter av återvunnen textil i nya produkter. Om sådana mål sätts utan rimlig hänsyn till tillgängliga data, efterfrågan på återvunnet material samt utvecklingen av och innovation inom återvinningsteknik, riskerar det att leda till att målen inte kan uppnås. Orealistiska mål riskerar att hämma svenska företags konkurrenskraft inom den inhemska marknaden samt EU:s inre marknad.

Risk att producentansvar för textil införs utan att förutsättningar för utveckling av infrastruktur för hanteringen av textilavfall finns på plats

Sverige har en god kapacitet till sortering av textil utifrån klassifikationer av textilfraktioner, men saknar etablerad och utbyggd infrastruktur för hantering och nedbrytning av sådana textilfraktioner för återvinning. Utan sådan infrastruktur riskerar större mängder textil att samlas upp i Sverige utan ändamålsenlig hantering eller exporteras till tredjeländer som har den infrastruktur som krävs för textilåtervinning.

Uppbyggnad av den infrastruktur som krävs för att hantera textilavfall för materialåtervinning eller återbruk uttrycks av företagen kräva stora ekonomiska investeringar. Det gäller framför allt tekniska lösningar för återvinning, men även mer utbyggd infrastruktur för själva insamlingen av textilavfall. Återvinningsindustrierna påtalar särskilt att det krävs trygghet och säkerhet för investering i utvecklingen av infrastruktur och teknik så att återvinningsaktörerna kan bibehålla en hållbar affärsmodell.

Det råder osäkerhet om vilken ekonomisk kostnad detta kommer att medföra för producentansvarsorganisation(erna) och deras anslutna producenter, vilket medför utmaningar för företagen i planering av deras verksamhet.

Risk för att genomförandet sker utan säkerställda resurser för tillsyn och kontroll

Ett utvidgat producentansvar kräver att samtliga företag som sätter textil på den svenska marknaden är delaktiga och bidrar till systemet för önskad effekt. Tillsyn och kontroll blir därmed en viktig del i att säkerställa systemets effektivitet och företagens lika villkor och förutsättningar. Om det inte säkerställs att kontroll och tillsyn sker på ett effektivt sätt så att alla, såväl inhemska som globala företag, följer regelverket och betalar avgifter, innebär det en ökad finansiell börda på de företag som följer reglerna och bidrar till systemet.

Otydligheter i ansvar och hantering av befintligt textilavfall

Det kommunala ansvaret för den separata insamlingen av det textilavfall som definieras som kommunalt avfall har inneburit att större mängder av textilavfall byggts upp. Det kommunala textilavfallet har inte kunnat hanteras genom återvinning och återbruk, och därmed lagrats upp i kommunala återvinningscentraler. Textilmaterialens särart gör att skador och påverkan från lagringen försvårar eller hindrar reparation, återbruk eller återvinning av textilen. Krav på retroaktiv hantering inom producentansvaret för sådan lagrad textil skulle därmed utgöra en betungande finansiell och administrativ börda/utmaning för producentansvarsorganisation(erna) och företagen.

Det finns ett krav i det reviderade direktivet om att det ska ske en professionell sortering av textilavfallet innan transport eller direkt efter (på

sorteringsanläggningen). Det är dock fortsatt oklart vilka de professionella bedömarna ska vara eftersom det saknas en definition av detta i direktivet. Bland annat Återvinningsindustrierna uttrycker att detta behöver förtydligas.

Nya EU-rättsakter kan förenkla, men även leda till otydlighet för företagen

EU-kommissionen har aviserat två ytterligare förslag som rör producentansvar. Konkreta förslag förväntas läggas fram i slutet av 2025 samt under 2026. Förslagen syftar till förenkling, digitalisering och harmonisering av regler om producentansvar, och förväntas rikta sig mot rapporteringsförfaranden, producentombud och andra åtgärder för att främja cirkularitet.⁹

Kommissionens initiativ till förenkling och förtydligande av producentansvaret är positiva, men det medför utmaningar för branscherna och företagen när nya eller ändrade regler tillkommer under en implementeringsprocess. Det är i dagsläget oklart om, och i vilken utsträckning, genomförandet av avfallsdirektivet påverkas av dessa nya EU-rättsakter.

Det är även av vikt att revideringarna av avfallsdirektivet harmoniseras med annan lagstiftning för ett lyckat införande. Exempelvis lyfter berörda branschorganisationer fram att den slutliga utformningen av Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) och den delegerade akten för textil kommer att vara central. I den återfinns bland annat krav på produktpass som beskrivs ha potential att effektivisera hanteringsleden.

Samarbeten och harmonisering med andra producentansvarsorganisationers system och lösningar, inom i synnerhet Norden, påtalas också som viktigt för att tillvarata synergieffekter i form av att exempelvis dela och sprida tekniska lösningar mellan länderna.

⁹ European Commission, *Ares(2025)6250342* (37 July 2025); European Commission, *Ares(2025)5953566* (22 July 2025).

7. Implementeringsrådets analys

Det framgår i revideringarna av direktivet att det finns möjligheter för medlemsstaterna till vissa undantag (se separat bilaga för en närmare redogörelse för dessa). I undantagen ges bland annat möjlighet för medlemsstater att söka om ett tidigare referensår för uppföljning av de bindande målsättningarna för livsmedelsavfall. Det ges även möjlighet för medlemsstater att helt eller delvis undanta sociala företag, kooperativ, stiftelser och ideella föreningar som har ett eget separat insamlingssystem från särskilda inrapporteringskrav i de fall sådan inrapportering medför en oproportionerlig administrativ börda.

7.1 Analys livsmedelsavfall

Berörda branscher och företag

Målsättningarna rörande ett minskat livsmedelsavfall omfattar hela livsmedelskedjan, vilken även innefattar processer som äger rum efter skörd. Det innebär att företag inom produktion, bearbetning och tillverkning, återförsäljning och distribution av livsmedel, restauranger och hotell samt matservicetjänster kommer att omfattas av de bindande målen. I Sverige finns cirka 39 000 aktiva företag inom hotell och restaurang och inom livsmedelsframställning cirka 600 företag.

Målen inkluderar både näringslivet och hushållen och är en gemensam målsättning som näringslivet tillsammans med hushållen ska uppnå till år 2030.

Konsekvenser för svenska företag

Förväntade administrativa kostnader och andra fullgörande-kostnader

Omställningen beskrivs i synnerhet medföra kostnader för de företag som inte tidigare arbetat med att minska sitt livsmedelsavfall och därmed inte vidtagit åtgärder. Företagen beskriver att omställningen bland annat kan innefatta kostnader för ökade sopupphämtningar och kostnader för att säkerställa tillräckliga utrymmen för hantering av sopor som uppfyller krav för livsmedel (t.ex. spolningsbara golv och temperaturreglage).

Påverkan på svenska företags konkurrenskraft

Om det inte tas hänsyn till att myndigheter i Sverige gör en mer strikt bedömning och mätning av andelen ätbart livsmedelsavfall än inom EU i övrigt, finns risk att målen blir mer betungande och svårare att leva upp till för företag i Sverige. Detta kan komma att påverka prissättning och konkurrenskraft.

Svenska företags konkurrenskraft kan även komma att påverkas negativt om Sverige inte skulle få godkänt på ansökan om att använda ett annat referensår (längre tillbaka i tiden) för de bindande målen. Om föreslagna referensår i EU-direktivet används blir det svårare för svenska företag att nå målen, eftersom det arbete som redan gjorts i Sverige då inte skulle tillgodoräknas.

7.2 Analys textilavfall

Berörda branscher och företag

I utredningen om producentansvar för textil (SOU 2020:72) uppskattas cirka 7 400 svenska företag omfattas av det utvidgade producentansvaret för textil. I den beräkningen har företag med en eller fler anställda inkluderats, vilket innebär att exempelvis enskilda näringsidkare och andra företag med noll registrerade anställda exkluderats.

Enligt Implementeringsrådets uppskattning kan revideringarna i avfallsdirektivet beröra upp till cirka 45 900 svenska företag. Denna beräkning bygger på samma urval av SNI-koder som användes i den tidigare utredningen med några få tillägg¹⁰ och med skillnaden att även företag med noll anställda inkluderats¹¹. I Implementeringsrådets uppskattning ingår samtliga aktiva bolag för bolagsformerna: aktiebolag, enkla bolag, enskild firma, ekonomisk förening, handels- och kommanditbolag samt övriga bolagsformer.

¹⁰ Tilläggen av SNI-koder består av: Tillverkning av läder (14 110), Tillverkning av skodon (15 200) och specialiserad butikshandel skodon (47 721).

¹¹ Företag med noll anställda utgör ca 71% (ca 32 560 företag) av totala antalet berörda företag.

Storlek företag	Antal företag	Andel företag
0 anställda	32 555	70,9%
1-9 anställda	11 954	26,0%
10-49 anställda	943	2,1%
50-249 anställda	222	0,5%
250-499 anställda	35	0,1%
Över 500 anställda	45	0,1%
Ej registrerat antal anställda	158	0,3%
TOTALT	45 912	100%

Fördelningen av berörda företag utifrån storlek (antal anställda) visar på att cirka 99% av företagsstocken är mikro- och småföretag med färre än 50 anställda. Merparten är företag med noll anställda eller med 1–9 anställda. Det innebär att revideringarna gällande textil i direktivet i synnerhet kommer att beröra mindre företag och bör således anpassas utifrån deras mer begränsade resurser och kapacitet.

I och med att SNI-koderna inte korresponderar fullt ut med de KN-nummer¹² som används för att avgränsa producentansvarets tillämpningsområde, finns en viss överskattning av antalet företag som faktiskt berörs. I enlighet med tidigare utredning antas det även vara en överskattning av antalet berörda företag utifrån att alla tillverkare, säljare och uthyrare av textilier räknats som producenter. Detta trots att producentansvaret enligt direktivet enbart omfattar en aktör i värdekedjan. Den aktör som omfattas enligt direktivet är den som sätter varan på marknaden för första gången. Om exempelvis en tillverkare eller distributör har producentansvar så har inte återförsäljaren också det.

Företagen som omfattas av direktivet finns i huvudsak inom branscherna tillverkning (kläder, mattor, trikåväv, bordsdukar, arbetskläder,

¹² KN-nummer (Kombinerad nomenklatur) är ett varukodsystem inom EU som används för att klassificera varor för tulltaxan och handeln inom EU samt mellan EU och andra länder

underkläder, strumpor, handväskor), grossister/partihandel (kläder, accessoarer, heminredningsvaror), butikshandel (kläder för barn, dam och herr, accessoarer, heminredningsvaror), marknads- och torghandel, postorder-, distans-, och internethandel, textiluthyrning samt industri- och institutionstvätt.¹³

Återvinningsföretagen som bland annat arbetar med insamling, bearbetning och återvinning av avfall berörs givetvis också av revideringarna i avfallsdirektivet, i synnerhet de delar som rör textilavfall.

Konsekvenser för svenska företag

Förväntade administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader

Införandet kommer att medföra kostnadsökningar för företagen, dels i form av avgifter till producentansvarsorganisationen(erna) (som bland annat ska täcka uppstartskostnader, löpande personal- och lokalkostnader, kostnader för köpta tjänster och investeringar för att säkerställa insamlingssystemet), dels administrativa kostnader i form av arbetstid för inrapportering av data/statistik rörande textilavfall. Revideringarna i direktivet innefattar även att företag med färre än tio anställda och med en årlig omsättning och balansräkning som understiger två miljoner euro ska ha reducerad inrapportering till producentansvarsorganisation(er).

Företagen kommer även behöva lägga administrativ kapacitet på klassificering av textilprodukter och avfall. Det gäller både de mindre företagen, där resurserna är mer begränsade, och de större företagen som har verksamhet i flera länder och som får lägga tid på att utröna och anpassa sig efter olika medlemsländers införande och krav. De administrativa kostnaderna kan bli mindre betungande om tydlig vägledning som minskar potentiella tolkningsutrymmen finns på plats i god tid innan reglerna träder i kraft.

Vidare finns behov av investeringar och utbyggnad av teknisk återvinningsinfrastruktur. Fiber-till-fiber-återvinningsteknik finns enbart tillgängligt i liten skala i Sverige. Utvecklingen och utbyggnaden av återvinningsteknik kommer behöva stora finansiella investeringar, något som branschen uttrycker viss oro över. Det är i nuläget osäkert hur stora

¹³ Inkluderar företag inom tvätternäringen som sätter textil på marknaden, exempelvis företag som tillhandahåller sänglinnen, handdukar etc. till offentliga verksamheter såsom sjukhus och andra vårdinrättningar.

investeringskostnaderna kan bli och branscherna (producenterna och återvinningsindustrin) uttrycker att de inte ensidigt bör ansvara för dessa investeringar.

I den konsekvensanalys som genomfördes som en del av den tidigare utredningen om producentansvaret för textil uppskattades bland annat de totala kostnaderna för svenska företag som säljer textil till 1,3 miljoner kronor i engångskostnad (en administrativ kostnad för anmälan till behörig myndighet) och 320,2 miljoner kronor i årliga kostnader för att bland annat säkerställa insamlingssystemet. För företagen som arbetar med insamling av textil och har tillstånd för detta uppskattades de totala kostnaderna till 720 000 kronor i engångskostnad för tillståndprocessen och 296 miljoner kronor i årliga kostnader för bland annat insamling, hantering, information, tillsynsavgift, administration. Det har från branschen påtalats att kostnadsuppskattningarna för att utveckla återvinningen är låga i utredningen. Kostnaderna förväntas i slutändan landa på konsumenterna i form av prisökningar.

Påverkan på svenska företags konkurrenskraft

Risk för snedvridna konkurrensförutsättningar för företag vid bristande tillsyn och kontroll från behörig myndighet

Vid genomförandet av producentansvaret för textil kan företag som följer reglerna missgynnas om tillsynen från myndigheterna inte också riktas in på de aktörer som inte följer rapporteringskraven eller betalar avgifter till producentansvarsorganisation(er). Liknade problem har identifierats i EU-kommissionens utvärdering av producentansvaret för elektronik.¹⁴

Mål för producentansvaret för textil måste sättas med hänsyn till teknik, infrastruktur och tillgänglig statistik

Artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet anger generella bestämmelser som ett utvidgat producentansvar ska förhålla sig till, bland annat att särskilda målsättningar ska sättas för det utvidgade producentansvaret.

Tidigare etablerat producentansvar för särskilda produkter har ett konkret mål om ett visst antal procent av materialavfall som ska användas för materialåtervinning. Sådana återvinningskvoter kan vara problematiska för

¹⁴ European Commission, *Final Report: Study Supporting the Evaluation of Directive 2012/19/EU on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)* (Directorate-General for Environment, 2025)
https://environment.ec.europa.eu/publications/study-supporting-evaluation-directive-201219eu-weee_en

producenter utifrån ett svenskt konkurrensperspektiv om de inte tar hänsyn till tillgänglig teknik och information. Därtill finns idag en låg efterfrågan på produkter som har högre kvoter av återvunnet material. Således kan svenska företags konkurrenskraft missgynnas av målsättningar som inte är förankrade i företagens villkor och förutsättningar, samt tillgången till nödvändig infrastruktur.

Återvinningsindustrierna anser dock att kvoter är nödvändiga för att skapa efterfrågan på återvunna textilier, och beskriver att det krävs en köpare av det återvunna materialet för att större investeringar i textilåtervinning ska ske. De lyfter även fram att kvotplikter kan vara ett sätt att stimulera marknaden och öka tillgången på återvunna textilier.

Investeringar i innovation och utveckling av ”*down-cycling*” (avfall återvinns till produkter av lägre kvalitet och funktion än originalmaterialet) och fiber- till-fiber-återvinning kommer med tiden möjliggöra att textilprodukter kan hålla hög kvalitet även med högre kvoter av återvunnet textilmaterial. Därför behöver producentansvarets målsättningar utformas så att de tar hänsyn till nödvändig teknikutveckling.

8. Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande

Implementeringsrådets rekommendationer har summerats i tre avsnitt: övergripande rekommendationer som gäller både textil- och livsmedelsavfall samt rekommendationer som är specifika för livsmedelsavfall respektive textil.

8.1 Övergripande rekommendationer kopplade till implementeringen

Utnyttja tillgängliga undantag och informera företagen tidigt om detta

Implementeringsrådet rekommenderar att de undantag som medges i det reviderade avfallsdirektivet utnyttjas (se bilaga) och att företagen informeras tidigt om detta. Undantagen syftar till att underlätta för vissa aktörer och bör därmed nyttjas för att undvika att onödig administrativ börda för berörda företag.

Etablera direkta kontaktvägar för företagen för att ställa frågor och få vägledning i omställning och inrapportering

Företagen har ett behov av tydlig och tillgänglig vägledning och direktkontakt med myndigheterna för rådgivning. Detta underlättar för företagen att förstå hur de ska efterleva de krav som ställs. Exempelvis nämns att det finns behov av vägledning och stöd i att rapportera in data och statistik på rätt sätt. Det nämns även att det är av vikt att företagen får samstämmiga svar och vägledning oavsett handläggare.

Vidare rekommenderar Implementeringsrådet att det skapas förutsägbarhet genom att myndigheten kommunicerar sin plan för implementering (tidsplan, viktiga hållpunkter, progression m.m.) och uppdaterar denna successivt.

Säkerställ att behöriga myndigheter har resurser för tillsyn av fusk och aktörer som undviker producentansvaret

Att behöriga myndigheter behöver ha resurser för att genomföra en god tillsyn och uppföljning av målsättningarna, är något som särskilt lyfts fram utifrån farhågor om aktörer som försöker undvika producentansvaret eller fuskar. Tillsynen bör vara inriktad på att minimera fusk och upptäcka de aktörer som låter bli att ansluta sig till producentansvarsorganisation(er) och därmed inte betalar avgifter eller registrerar uppgifter om textilavfall.

Se till att behöriga myndigheters rapporteringssystem är utvecklade, implementerade och testade i god tid innan producentansvarsorganisation(erna)/företagen ska rapportera data

Behöriga myndigheter måste ha hunnit utveckla, implementera och testa systemen för inrapportering innan producentansvarsorganisationen(erna)/företagen behöver rapportera in data. Det är även viktigt att ge information om hur, när och vad som ska rapporteras i god tid innan producentansvarsorganisation(erna)/företagens rapporteringsskyldighet inträder.

Undvik överlappning mellan lagstiftningar

Det finns ett stående behov av att se över hur redan befintliga regelverk samspelar med nya och reviderade regler som rör avfall och miljö. Inom textilavfall nämns bland annat miljöbalken, avfallsförordningen samt avfallstransportförordningen. Överlappande lagstiftningar riskerar att leda till oklarheter, merarbete och ökade administrativa kostnader för företagen.

8.2 Rekommendationer gällande livsmedelsavfall

Verka för att eventuella olikheter i definitioner och mätmetoder för uppföljning av livsmedelsavfall inte leder till att målen blir mer betungande för företag i Sverige

Verka för att eventuella olikheter i definitioner och uppföljning av mängden ätbart och icke ätbart livsmedelsavfall inte leder till att berörda företag i Sverige får mer betungande målsättningar än andra medlemsländer.

Låt donationer fortsatt vara frivilliga och förenkla donationssystemet

Det finns en samstämmighet och tydlig önskan från berörda branscher om att donationer även fortsättningsvis bör vara frivilliga, och att direktivet inte bör överimplementeras i detta avseende. Det stöds både av livsmedelsföretag och av donationsmottagande organisationer. Det grundar sig bland annat i att det i nuläget inte finns tillräcklig kapacitet hos mottagande organisationer att hantera och distribuera de ökade volymer som ett införande av krav skulle medföra.

Det påtalas dock att det finns behov av att förenkla donationssystemet genom att låta produktlarm ersätta följesedlar som dokumentation vid donationer. Dagens krav på spårbarhet uppges vara mycket tids- och

resurskrävande och det ovan påtalade skulle innebära en administrativ förenkling samtidigt som att spårbarhetskraven uppfylls.

Använd ett tidigare referensår om detta är möjligt och till fördel för företagen och tillse att statistiken för livsmedelsavfall är korrekt

Ansök om att få använda ett tidigare referensår/referensårsintervall än det som föreslås i direktivet (år 2021–2023) för att mäta progression om detta är till fördel för svenska företag. Ett tidigare basår skulle kunna vara mer rättvisande, då Sverige redan kommit längre än många andra medlemsländer med att minska matsvinnet. Svensk Dagligvaruhandel ser gärna att referensåret 2015 används, för att kunna tillgodoräkna de insatser som gjorts för att minska matsvinn sen dess.

Tillse att det finns korrekt statistik över livsmedelsavfall från hotell- och restaurangbranschen inklusive storkök. Branscherna känner inte igen sig i statistiken som presenteras i offentliga rapporter över mängden livsmedelsavfall och hur den förändrats över tid. De upplever att det inte stämmer överens med den utveckling som skett i att minska matsvinnet under senare år inom branscherna samt att det finns brister och begränsningar i statistiken och mätmetoderna (stickprov och plockanalyser) mellan andelen livsmedelsavfall som kommer från hushållen visavi företagen.

Ge tidig information hur målen om minskat livsmedelsavfall kommer att följas upp och anpassa behöriga myndigheters åtgärder utifrån berörda sektorer

Det är viktigt att, i god tid, kommunicera till företagen hur målen kommer att följas upp. Det är även avgörande att behöriga myndigheters åtgärder anpassas till de olika sektorernas realiteter, för att åtgärderna ska bli proportionerliga och för att fånga upp hushållens andel av livsmedelsavfallet.

I uppföljning av målen och bedömning av måluppfyllelse behöver det också tas hänsyn till nationella volymökningar av producerad mat som ger till följd att även livsmedelsavfallet ökar.

Medskick till den planerade översynen av avfallsdirektivet 2027

Om det beslutas att även primärproduktionen ska bidra till de bindande målen om minskat livsmedelsavfall längre fram, bör mål och uppföljning anpassas utifrån primärproduktionens särart. Det gäller exempelvis känslighet för väderpåverkan och tillgången till växtskydd. Målsättningarna bör även utformas utifrån utmaningarna i att ta fram tillförlitlig statistik kring livsmedelsförluster.

8.3 Rekommendationer gällande textilavfall

Ge företagen rådighet att utforma sitt producentansvar och sin(a) producentansvarsorganisation(er)

Det är centralt att berörda företag får rådighet i att utforma producentansvaret och etablera producentansvarsorganisation(er) utifrån tydliga målsättningar från regeringen, som bland annat tar hänsyn till nödvändig teknikutveckling. Hur branscherna väljer att utforma exempelvis producentansvarsorganisation(er), infrastruktur och system för hantering av textilavfallet samt tariffer för avgifter bör vara upp till branschen att välja, besluta och anpassa.

Att ge företagen rådighet över hur de ska nå målsättningarna möjliggör bland annat att producentansvarsorganisation(er) får besluta om att företag som, enligt dem själva, redan har fungerande modeller för cirkularitet kan behålla och bygga vidare på dessa.

Om målsättningar för andel återvunnet textilmaterial införs bör dessa konkretiseras med utgångspunkt i nuläget och trappas upp successivt

I det fall mål om andelen textil som återvinns eller förbränns, eller kvoter för återvunnet material sätts upp för företagen, bör dessa vara utformade med utgångspunkt i nuläget (ex. möjligheter att tillvarata textilavfall och konsumenters efterfrågan på återvunnet material). Sedan kan de successivt trappas upp utifrån bland annat utveckling av återvinningsteknik och infrastruktur sker.

Främja finansiering för forskning och teknikutveckling av infrastrukturen för återvinning av textilavfall

Främja finansiering för vidare forskning och teknikutveckling för att kunna tillvarata de ökande volymerna av textilavfall för återvinning. Det saknas i dagsläget en tillräckligt utbyggd och utvecklad teknik för att tillvarata textilierna som slängs, bland annat vad gäller skor.

Anpassa införandet utifrån andra kommande förslag från EU-kommissionen

EU-kommissionen har aviserat två förslag som kommer att påverka reglerna kring producentansvaret, dels angående förenkling av den administrativa börda som är en följd av miljölagstiftningen och dels en ny Circular Economy Act. Dessa förväntas komma i slutet av 2025 samt under 2026. Införandet av avfallsdirektivet bör ta hänsyn till att dessa akter också kan påverka producentansvarsreglerna.

Det är även av vikt att harmonisera avfallsdirektivet utifrån exempelvis slutlig utformning och implementering av ESPR och den delegerade akten för textil.

Inför inte lagstiftningen retroaktivt för de textilier som redan finns på marknaden

Låt producentansvaret gälla för de textilier som kommer ut på marknaden från den dagen lagstiftningen träder i kraft och inte retroaktivt. Företagen riskerar annars att få ta ansvar och bära kostnader för att hantera de lager av textil som byggts upp hos de kommunala återvinningscentralerna.

Kontaktpersoner i detta ärende är biträdande sekreterare Mikkel Seierup Bagge och utredningssekreterare Veronica Götherström
(förnamn.efternamn@regeringskansliet.se)

Beslutad av Implementeringsrådet den 22 september 2025.

9. Bilaga 1. Redogörelse av undantagen

Nedan redogörs för de undantag som stipuleras i direktivet.

Livsmedelsavfall

- Artikel 9a st. 5 ger medlemsstater möjligheten att söka om ett tidigare referensår än 2021, såvida metoden för statistiken är jämförbar med den metod som etablerades i kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/1597.

Textil

- Artikel 22a st. 2 ger medlemsstater möjlighet att inrätta ett separat producentansvar för madrasser som är i enlighet med artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.
- Artikel 22a st. 9 möjliggör för medlemsstater att bestämma huruvida producenter genom producentansvarsorganisationen(er) ska helt eller delvis täcka kostnaden för hanteringen av det textilavfall som tillkommer i den osorterade kommunala avfallsinsamlingen.
- Artikel 22c st. 13 ger medlemsstater möjlighet att helt eller delvis undanta sociala företag, kooperativ, stiftelser och ideella föreningar som har ett eget separat insamlingssystem från särskilda inrapporteringskrav i de fall sådan inrapportering medför oproportionell administrativ börda.