

Produsentansvar for tekstiler

Anbefalinger fra arbeidsgruppe til innretning av et norsk produsentansvar for tekstiler



Executive summary	4
1. Innledning med arbeidsgruppens anbefalinger	10
1.1 Stor avstand mellom dagens forbruk og avfallshåndtering av tekstiler og målet om en sirkulær tekstilfremtid	10
1.2 Arbeidsgruppens forslag	11
1.3 Dissenser	13
2. Mandat og avgrensning av oppdraget	16
2.1. Arbeidsgruppens mandat	16
2.2. Avgrensninger i arbeidet og forståelsen av mandatet	17
3. Bakgrunn	22
3.1 Tekstilbransjen i Norge	22
3.2 Massestrømmer av tekstiler og tekstilavfall i Norge	24
3.3 Innsamling av tekstiler og tekstilavfall	28
3.4 Miljøpåvirkning fra tekstiler og tekstilavfall	30
4. Krav i EU/EØS-regelverk	36
4.1 Minimumskrav i EUs rammedirektiv om avfall	36
4.2 Andre relevante rammevilkår	37
5. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag	42
5.1 Definisjon av tekstiler og avgrensning i et norsk produsentansvar	42
5.2.1 Formål	46
5.2.2 Delmål	47
5.2.3 Kvantitative målkrav	47
5.2.4 Arbeidsgruppens anbefalinger	48
5.3 Krav, plikter og føringer for aktører	50
5.3.1 Produsentenes plikter	51
5.3.2 Myndighetene	53
5.3.3 Returselskaper	53
5.3.4 Kommuner	54
5.3.5 Plikter som pålegger forhandlere, innsamlere og behandlingsanlegg	54

5.4 Krav for å fremme sirkulær økonomi	55
5.4.1 Økomodulering	55
5.4.2 Arbeidsgruppens anbefalinger	61
5.5 Hvilke kostnader skal produsenter dekke i et produsentansvar, og hvordan bør disse beregnes	62
5.5.1 Kostnadselementer ved håndtering av tekstilavfall	62
5.5.2 Kostnader forbundet med separat innsamling av tekstilavfall	65
5.5.3 Om beregning av kostnader	65
5.5.3.1 Modeller for å fastsette kostnadsdekning for virksomheter som håndterer tekstilavfall	67
5.5.4 Andre kostnader	67
5.5.4.1 Etablering av kapasitet for materialgjenvinning av tekstilavfall	67
5.5.4.2 Eksport av brukte tekstiler og tekstilavfall	67
5.5.5 Arbeidsgruppens anbefalinger	69
5.6 Etablering av parallelle returselskaper	71
5.6.1 Arbeidsgruppens anbefalinger	72
5.7 Produktregister, rapportering og tiltak mot gratispassasjerer	72
5.7.1 Hvordan kan et fremtidig register for tekstiler se ut?	73
5.7.2 Arbeidsgruppens anbefalinger	75
Definisjoner	97

Executive summary

The working group for an extended producer responsibility (EPR) for textiles was commissioned by The Norwegian Ministry of Climate and Environment on 29 September 2022, and consisted of members from the following: The Federation of Norwegian Enterprise (Virke), The Confederation of Norwegian Enterprise (NHO), The Norwegian Waste Management and Recycling Association, Samfunnsbedriftene (The Association of Municipal Enterprises), Fretex, Future in our hands and Friends of the Earth Norway.

The principal task of the working group has been to:

- Provide a basis of knowledge necessary for the introduction of an EPR for textiles and point to any knowledge or information gaps that ought to be addressed.
- Provide recommendations on how an EPR on textiles could be designed.

The working group has prioritised those aspects and elements of an EPR that could be readily implemented or built upon as necessary building blocks at the same time as key EU policies for textiles and textile waste are under development.

The working group has based its recommendations on the minimum requirements set out in the Waste Framework Directive (WFD) as well as previous recommendations from the Norwegian Environment Agency on a common / “basic” model for extended producer responsibility schemes adapted to the specifics of textiles as a product category.

On 5 July 2023, the EU Commission presented its proposal for a revision of the WFD, including a mandatory requirement of EPR for textiles. The proposal was presented after the working group had completed its discussions and, for that reason, the Commission’s proposal is not addressed in the working group’s recommendations. However, the EU Commission’s proposal in many respects address the need for regulation which follows from the working group’s findings and proposals.

Current textile production, consumption and waste management practices must be drastically changed if a / circular textile future is to be attained / circular textile industry is truly the ambition

Norwegians consume a lot of textiles. According to a study by Norsus and Norion¹, commissioned by the working group, approximately 106 000 tonnes of textiles were put on the Norwegian market in 2022, averaging 19,3 kg per inhabitant.

This includes “home-textiles” such as linen, curtains and towels as well as clothing and shoes – both for household consumption as well as businesses. Additionally, other reporting indicates that the lifespan or time we use the textiles is becoming shorter, which is being supported by the fact that we discarded approximately 51 000 tonnes of textiles in the mixed waste-bin in 2022, most of which was incinerated. Significant amounts of used textiles are also exported – approximately 32 000 tonnes in 2022.

A high consumption of textiles is not a phenomenon isolated to Norway. The global production of textiles has doubled between 2000 and 2015. From being a source of local production and industries, textiles are now a truly global trade and value chain – e.g., only around 1 000 tonnes of the textiles put on market in Norway in 2022 were produced in-country.

The current situation illustrates the need to decouple the global consumption of resources from economic growth. An EPR for textiles will not solve this problem by itself, but it is one necessary regulatory building block towards a more circular textile future.

An EPR is, first and foremost, a tool to ensure that the actors who put products on the market are also responsible for their whole life cycle, including when they become waste. They will have to cover costs related to the various stages of the waste management chain: collection, loading, unloading, sorting, transport and logistics for each necessary step, storage, handling – and treatment, as well as any administrative costs. Correctly designed, an EPR can provide better incentives for a more circular textile value chain. E.g., if it costs more to put products on market that have a shorter lifespan / longevity, and if reuse, repair and recycling is more economically attractive than today.

More experience and knowledge is required along all aspects of the textile value chain if it is to become truly circular. A better utilisation of the resources that have been invested in producing and transporting the textiles requires a higher demand for used textiles, as well as recycled fibres, but more insight is needed about the demand itself, and how to increase it. With regard to recycling, more investment is needed in infrastructure and capacity as well experience with corresponding technologies and solutions.

The working group's main recommendations

How textile products to be covered by an EPR should be defined:

- Textiles to be covered by an EPR should be defined as follows:
“Any product, regardless of the mixing or assembly process employed, which consist mainly of textile fibres or leather. This includes clothing, footwear, bags and other accessories; and household textiles such as bed linen, towels, tablecloths, blankets and non-attached carpets and similar products being used in businesses such as workwear, healthcare textiles, and uniforms. Products which are not mainly composed of textiles are not counted as textiles. Such as furniture, mattresses and carpets consisting of other materials.”
- A definition of textiles to be covered by an EPR ought at the outset be directed towards clothing and household textiles, i.e. products which can be registered without having to make amendments to customs tariff commodity codes. The proposed definition is similar to the proposal in countries such as Denmark and Sweden, with the exception that we also propose to include footwear.
- The definition ought to be revised and expanded considering new requirements and updated insights into the treatment of textile waste.
- The environmental authorities ought to establish closer contact with other agencies, i.a., to draft new customs codes to register more precisely different textile products and arrive at more precise data on the amount of textile products put on market.

Objectives and targets for an EPR for textiles

- Norwegian regulation for an EPR for textiles should also include what aims and objectives such a scheme should attain.
- Quantitative targets should be developed, based on updated knowledge on the amount of textile waste which could be prepared for reuse and recycled. Quantitative targets will have to be aligned with any EU requirements.
- There is a need for the environmental authorities to issue guidance on which types and qualities of textile waste should be separately collected, and which ones should still be sorted as mixed waste.

Roles and duties of the producers and other parties

- A “producer” is defined as any actor, regardless of size, who brings textiles into circulation on the Norwegian market for the first time. Producers must be members of a producer responsibility organisation and must pay a fee for textiles placed on the Norwegian market.
- Duties and obligations related to product design, reuse, collection, sorting, waste treatment, recovery rates, reporting and obtaining relevant data must be placed on the producer.

- EPR must apply to all producers and products, including those bought from abroad through online shopping / platforms. Foreign entities placing products on the Norwegian market through online trade must have a national representative.
- The producer responsibility must be met collectively. Retailers should be allowed to accept used or discarded textiles, but they would have to be a member of a producer responsibility organisation and document correct handling based on an agreement with the producer responsibility organisation.
- The environmental authorities must set the conditions, requirements and duties that apply to actors under a producer responsibility. The Norwegian Environment Agency must approve and supervise producer responsibility organisations and provide guidance to waste holders, including collection, transport and treatment. The scheme must be regularly evaluated and subject to audits. The authorities must regularly audit, evaluate and carry out annual checks for participation in and follow-up of obligations under the EPR scheme.
- The EPR scheme must cover textile waste collection in the entire country.
- Waste management operations should be separated from the producer responsibility organisation(s).
- Producer responsibility organisation(s) must be non-profit and not allowed to pay dividends.
- Requirements and obligations for textile waste collectors and waste processing entities must be specified in the regulation. Producers and waste holders, including waste collectors and waste treatment facilities, must have an obligation to report on how the textiles are handled according to the waste hierarchy.

Eco-modulation of fees

- The environmental authorities should require that producer responsibility organisation(s), in collaboration with affected stakeholders, develop a “basic model” for eco-modulation based on material or product type as soon as possible following the regulation entering into force. The selected model should reflect costs associated with textile waste treatment, particularly where these are not suitable for material recycling.
- In any case, textile products consisting mainly of synthetic fibres according to the customs tariff codes, should at the outset be subject to a higher fee, in addition to textiles containing electronic products and household textiles with a mixture of materials which are prohibitively expensive to recycle, such as curtains with sewn-in metal rings. Although there are no separate customs codes for the last two of these product categories, it may be possible to establish a simpler system for such products in collaboration with the industry/producers. This model could be further developed in line with requirements from the EU and experiences from Norway and other countries.

¹ Norsus / Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

- Compositional surveys, collection of environmental data and experiences from fibre-to-fibre recycling must be used to further develop schemes for eco-modulation.
- The environmental authorities should seek to influence EU requirements for eco-modulation.

Waste management costs and financing

- Producers should cover costs for the following:
 - Collection, loading and unloading, storage infrastructure and other handling, transport and treatment of textile waste, including preparation for reuse.
 - Administrative costs, including communication, reporting, supervision, documentation and reporting on target achievement, compositional surveys, the establishment, and operation of registers as well as analyses / research undertaken or commissioned by the producer responsibility organisation(s) necessary to achieve the targets. Whether the obligations also should include reporting on relevant indicators for a more circular textile industry should be assessed by the environmental authorities.
- The producers must report on costs covered according to the various waste management steps and the reporting be subject to audits.
- Future assessments of alternatives for how an EPR for textiles should be regulated need to take into consideration already existing cost-effective systems for waste textile management.
- Fees for products put on market should initially be determined and collected based on weight. Going forward, the aim should be to develop a solution enabling fees to be paid per product.
- The EPR scheme should contribute to the establishment of necessary capacity for sorting and recycling by stimulating market demand for recyclable textile waste, e.g. through eco-modulation, and not via direct ownership in facilities for waste sorting and treatment.
- Instead of providing direct grants for research, development and innovation projects, producer responsibility organisations should support such activities by initiating their own analysis and research and participate in R&D projects or other knowledge-building where it is in line with the aims and obligations of the EPR scheme.
- Norway should work to ensure that the EU identifies solutions that can help reduce the environmental burden from used textiles that become waste and textile waste in export markets. In this context, the following is recommended:
 - The environmental authorities must review the regulations for the export of donated textiles in connection with the establishment of an EPR for textiles, so that it is clearer for actors which rules apply to donated textiles collected for resale. Clear criteria must be defined for how far the producer responsibility should extend when establishing an EPR for textiles.

- The environmental authorities should consider whether stricter requirements should be established for which used products can be exported, based on updated knowledge of which products pose the biggest environmental problem in countries where textiles are exported to. A ban on the export of certain product groups consisting of used synthetic textiles should be considered.
- The environmental authorities should consider how an EPR for textiles can contribute to financing measures to clean up textile waste in export markets outside the EU. Desired solutions ought to be developed in dialogue with countries to which the textiles are exported.

One or more producer responsibility organisations

- The working group sees it as most expedient if only one producer responsibility organisation is established for textiles and recommends that the industry and interested parties / stakeholders work together with this as an objective.
- If several producer responsibility organisations are established, each organisation must be subject to the same requirements, including geographical coverage.
- When establishing an EPR for textiles, consideration should be made towards sectors and businesses that have uniform textile products within relatively closed systems, such as the defence and health sectors, and facilitate arrangements with separate producer responsibilities within these product groups and sectors.

Registration and reporting

- Producers as well as products that are placed on the market must be included in a register. The registry must be designed so that it can be expanded to take care of more detailed information which, among other things, can facilitate eco-modulation. The registry must be designed to provide data about what happens to the products once they have been disposed of, including collection and further processing / treatment. The registry should also be able to function as a basis for determining the fee that producers must pay – and in case of more advanced eco-modulation schemes, potential bonuses / repayments.
- Customs tariff commodity codes must be further developed to enable better and more precise information on mass flows as well as facilitating the implementation of eco-modulation based on more precise product information in the future. When introducing new customs tariff codes, it will be necessary to provide guidance to affected actors.
- The environmental authorities must cooperate with the customs authorities to coordinate and facilitate the development of a registry for textiles, to enable the utilisation of current customs tariff commodity codes in connection with the EPR scheme.

A development plan towards a more advanced register should be established, in line with requirements adopted at EU level, including for digital product passports.

Points of dissent

The working group broadly agrees on the main recommendations, but has divided views in four areas:

- whether the producers shall have an obligation to arrange for the collection of all textile waste that has been collected separately.
- whether the EPR scheme should include quantitative targets for the reduction of volume of textiles put on market and greenhouse gas emissions for textiles placed on the Norwegian market.
- whether determination of cost coverage shall be decided by the Norwegian Environment Agency, alternatively another independent party, or through negotiations on an agreement between producer responsibility organisations and waste holders.
- whether the national EPR scheme should contribute to cover costs for used textiles and textile waste exported for sale outside the OECD.

Oslo 30.09.2023,

Tord Dale (*The Federation of Norwegian Enterprise (Virke)*)
 Bror William Stende (*The Federation of Norwegian Enterprise (Virke)*)
 Svein Kamfjord (*The Association of Municipal Enterprises*)
 Marianne Haugland (*The Association of Municipal Enterprises*)
 Anja Bakken Riise (*Future in our hands*)
 Mia Bjerkestrand (*Future in our hands*)
 Janne M. Gillgren (*Friends of the Earth Norway*)
 Joakim Sandvik Gulliksen (*Friends of the Earth Norway*)
 J. Henrik Bjørge (*The Confederation of Norwegian Enterprise (NHO Service og Handel)*)
 Tor Svarva (*The Confederation of Norwegian Enterprise (NHO Service og Handel)*)
 Jens Maage (*The Norwegian Waste Management and Recycling Association*)
 Trond Ivar Vestre (*Fretext*)
 Kristin Hareide (*Fretext*)

Ingunn Dale Samset (*observer*)

Marius Knagenhjelm (*secretariat, Stakeholder AS*)





Adobe Stock | #249530525

1. Innledning med arbeidsgruppens anbefalinger

1. Innledning med arbeidsgruppens anbefalinger

Klima- og miljødepartementet satte 29. september 2022 ned en arbeidsgruppe med oppdrag å skaffe et kunnskapsgrunnlag samt foreslå innretning for og elementer som bør inngå i et produsentansvar for tekstiler. Arbeidsgruppen har bestått av Virke (leder), NHO, Avfall Norge, Samfunnsbedriftene, Fretex, Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet. Miljødirektoratet har deltatt som observatør. I tillegg har arbeidsgruppen fått innspill fra en referansegruppe bestående av representanter fra produsenter, tekstilbransjen, akademien, industri og kommunesektoren.

Arbeidsgruppen har gjennomført 14 møter og har fått innspill fra en rekke aktører, inkludert referansegruppen. I tråd med mandatet har vi foreslått hvordan et norsk produsentansvar kan innrettes, hvordan det kan utvikles på sikt og hvor det er behov for bedre informasjon og data samt nærmere utredning fra miljømyndighetenes side.

Arbeidsgruppen har lagt vekt på å skrive en rapport og foreslå en innretning av et utvidet produsentansvar (heretter «produsentansvar») for tekstiler som vi mener er mulig å gjennomføre innenfor rammene av dagens regelverk på avfallsområdet og med det vi har av tilgjengelige data. Det betyr at vi har:

- forholdt oss til rammene for produsentansvar i norsk og europeisk lovverk samt anbefalingene fra Miljødirektoratet om en grunnmodell for produsentansvar²
- lagt oss på et ambisjonsnivå som er tilpasset hva som er mulig og realistisk å få til ut fra dagens forutsetninger, med basis i et oppdatert kunnskapsunderlag
- tatt hensyn til bærekraft, som også handler om næringslivets omstillingsbehov og behov for forutsigbare rammevilkår
- pekt på hvor det er behov for ytterligere utredninger, inkludert samfunnsøkonomisk analyse og kostnadsberegninger, før et produsentansvar kan innføres

Den 5. juli la EU-kommisjonen frem forslag til endringer i rammedirektivet om avfall, hvor de anbefaler å innføre en produsentansvarsordning for tekstiler. I forslaget pålegges landene å innføre produsentansvarsordninger for tekstiler som skal dekke kostnader for separat innsamling, transport, forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og data-innsamling og rapportering. Videre avgrenses hvilke produkter som skal inkluderes og hvordan nettbaserte

markedsplattformer må omfattes, og det foreslås å innføre et nytt register for produsenter av tekstiler. Forslaget peker på at økomodulering må utvikles i samsvar med kriterier for økodesign i økodesignforordningen. Kommisjonen foreslår at landene får 18 måneder på seg til å iverksette reglene i nasjonal lovgiving når og hvis forslaget blir vedtatt. Forslaget ble sendt ut etter at arbeidsgruppen i all hovedsak hadde avsluttet sitt arbeid, og det er derfor ikke hensyntatt i rapporten. Arbeidsgruppen vil likevel påpeke at forslaget imøtekommer mange av behovene for regulering som følger av arbeidsgruppens forslag.

1.1 Stor avstand mellom dagens forbruk og avfallshåndtering av tekstiler og målet om en sirkulær tekstilfremtid

Norge har et høyt forbruk av tekstiler. Ifølge Norsus og Norion-rapporten «Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge» ble det satt om lag 106 000 tonn tekstiler på markedet i Norge i 2022, tilsvarende et snitt på 19,3 kilo tekstiler per innbygger i året.³ Dette inkluderer hjemtekstiler som gardiner, sko og arbeidstøy, og tekstiler brukt i institusjoner, som sengetøy og håndklær. Rapporten og annen forskning på vårt forbruk av tekstiler⁴ tyder på at brukstiden for tekstiler i Norge blir stadig kortere, noe som underbygges av at vi kastet over 51 000 tonn tekstilavfall i restavfallet i 2022. Det aller meste av dette går til energigjenvinning. Både ombruks- og materialgjenvinningsgraden må med andre ord ta seg kraftig opp. I tillegg blir betydelige mengder brukte tekstiler og tekstilavfall eksportert ut av landet. Til sammenligning ble mengden husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næringslivet estimert til om lag 4,1 millioner tonn for 2019.⁵ Av restavfall som samles inn fra husholdninger er det anslått at mer enn 263 000 tonn er biologisk avfall, 50 000 tonn plastavfall, 50 000 tonn papp- og papiravfall og 45 000 tonn glass- og metallavfall.⁶

Et høyt forbruk av tekstiler er ikke et særnorsk fenomen. Den globale tekstilproduksjonen har nær doblet seg fra 2000 til 2015. Fra å være basert på lokal produksjon har tekstiler gått til å være en global handelsvare med globale verdikjeder. God økonomi og lavere produksjonskostnader har gjort at klær ikke lenger bare er nødvendighetsartikler.

Bedre økonomi har gitt økt materiell velstand, og med det følger økt uttak av naturressurser og mer avfall. En av de største utfordringene i vårt århundre er hvordan vi skal løfte flere ut av fattigdom, dekke en fremtidig og voksende befolknings behov uten økt uttak av naturressurser. Et produsentansvar løser ikke dette alene, men kan sammen med andre virkemidler bidra til en dreining i riktig retning.

Først og fremst handler produsentansvar om at de som setter et produkt på et marked, må ta ansvar for hele livsløpet til produktet, også når det blir avfall. Det vil si at de må dekke både administrative kostnader og kostnader knyttet til de ulike avfallshåndteringsleddene: oppsamling, innsamling, sortering, mottak, oppbevaring, transport og behandling. Riktig innrettet kan et produsentansvar gi insentiver for en mer sirkulær økonomi. Det forutsetter blant annet at kostnadene ved å sette nye produkter med kort levetid på markedet blir høyere, og at det lønner seg å bidra til lang levetid, ombruk, reparasjon og til slutt materialgjenvinning.

Det er behov for mer kunnskap for at tekstilproduksjon, bruk og avfallshåndtering skal kunne bli mer sirkulær. For at tekstilavfallet skal kunne utnyttes bedre, må blant annet etterspørselen etter brukte klær og resirkulerbare materialer øke. Det trengs også mer erfaring med og større kapasitet for materialgjenvinning.

1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har følgende forslag til innretning og utvikling av et produsentansvar for tekstiler:

Definisjon og avgrensning av tekstiler

- En definisjon og avgrensning av tekstiler som skal omfattes av et produsentansvar, bør i første omgang rette seg mot klær og husholdningstekstiler (inkludert tilsvarende produkter til bruk i virksomheter) som vi er trygge på at blir registrert som slike produkter etter tolltariffen. Avgrensningen er tilnærmet lik den vi ser i våre naboland Danmark og Sverige, med unntak av at vi foreslår å inkludere fottøy. Avgrensningen kan utvides når bedre kunnskap foreligger og tolltariffkodene er tilpasset et produsentansvar for tekstiler.
- Arbeidsgruppen foreslår følgende definisjon i et produsentansvar for tekstiler: «*Ethvert produkt, uavhengig av sammensetning eller tilvirkningsprosess, som hovedsakelig består av tekstilfibre eller lær. Dette omfatter klær, sko, vesker og 'hjem-/husholdningstekstiler' som sengetøy, håndklær, duker, pledd og løse tepper, samt lignende produkter til bruk i offentlige og private virksomheter, som arbeidstøy, sykehustekstiler og uniformer. Produkter der tekstiler ikke utgjør hovedandelen av materialene, for eksempel tepper bestående av andre materialer, regnes ikke som 'tekstiler'. Møbler som helt eller delvis består av tekstiler, er heller ikke omfattet.*»

- Avgrensningen bør revideres etter behov når oppdatert kunnskap foreligger om hvilke tekstilprodukter som bør omfattes og eventuelle EU-krav.
- Miljømyndighetene bør etablere dialog med andre relevante myndighetsorganer, som Tolletaten, for å drøfte hvordan tollkoder kan oppdateres for å hensynta behovet for mer presis registrering av tekstilprodukter samt sørge for tilgang til data om mengder som settes på markedet, og for å finne ut hvordan et register kan etableres for presist å kunne registrere produkter som bør omfattes av produsentansvar.

Nasjonale målsettinger

- Mål for produsentansvar bør være tydelig formulert gjennom forskrift og bør speile tilhørende oppgaver og plikter for ulike aktører.
- Det er behov for nærmere utredninger av hva som kan være aktuelle kvantitative målkrav for innsamling og behandling av tekstilavfall, med tilhørende samfunnsøkonomiske kostnader.
- Kvantitative målkrav for innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning bør utvikles i tråd med kommende krav fra EU og nærmere utredninger om hva som er egnede mål for Norge. Det må utvikles en veiledning for hva som skal defineres som kan gå til forberedelse til ombruk, hva som er materialgjenvinnbart, og hva som må energigjenvinnes og derfor kastes med restavfallet.

Plikter for produsentene – og andre aktører

- En «produsent» defineres som enhver aktør, uansett størrelse, som bringer tekstiler i omsetning på det norske markedet for første gang. Produsenter må være medlem av et returselskap og skal betale et vederlag for tekstiler som settes på det norske markedet.
- Plikter til produktdesign, ombruk, innsamling, sortering, avfallsbehandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad, rapportering og innhenting av data som er relevante for produsentansvaret, legges på produsent.
- Produsentansvaret må gjelde alle produsenter og produkter, også slike som kjøpes fra utlandet gjennom netthandel. Utenlandske aktører som setter produkter på det norske markedet gjennom distansesalg/e-handel, må ha en nasjonal representant.
- For å redusere antall gratispassasjerer må overtredelsesgebyr kunne benyttes. Deklarasjonsfritaket for forsendelser på under 350 kroner må avskaffes for å unngå gratispassasjerer.
- Produsenter med norsk produksjon må ha plikt til egenrapportering. Norske produsenter må også være medlem av og betale vederlag til et returselskap for produkter som settes på det norske markedet.
- Produsentansvaret må møtes kollektivt. Forhandlere kan ta imot brukte eller kasserte tekstiler, men må være medlem av et returselskap og kunne dokumentere riktig håndtering i overenskomst med returselskap.
- I en produsentansvarsordning for tekstiler må myndighetene stille som vilkår de krav og plikter som gjelder aktører

² Miljødirektoratet (2022): Videreutvikling av produsentansvaret i Norge. Svar på oppdrag fra KLD – gjennomgang av produsentansvaret – deloppdrag 2

³ Norsus / Norion (2023): Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge

⁴ Klepp, Ingun Grimstad og Tone Skårdal Tobiasson (2022): La forurenserne betale så det svir!

⁵ Miljødirektoratet (2021): Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall

⁶ Miljødirektoratet (2022): Utredning av forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiert avfallsgebyr

under et produsentansvar.

- Miljødirektoratet må godkjenne og føre tilsyn med returselskaper og stille krav til avfallsbesittere, herunder om innsamling, transport og behandling. Det må legges til grunn en tidsbestemt revisjon av ordningen. Myndighetene må jevnlig evaluere og foreta årlige kontroller for deltakelse i og oppfølging av forpliktelser under produsentansvaret.
- Produsentansvaret og returselskapets plikter må dekke innsamling av tekstilavfall i hele Norge.
- Operativ drift av avfallshåndtering, fra innsamling til behandling, bør skilles fra returselskapets kjernevirksomhet.
- Returselskaper skal være non-profit og ikke betale utbytte til eierne.
- Krav og plikter for innsamlere og behandlingsaktører må presiseres. Alle forhandlere, innsamlere og behandlingsanlegg må ha rapporteringsplikt på hvordan tekstilene håndteres i henhold til avfallshierarkiet.

Krav til økomodulering

- Ved etableringen av et returselskap bør miljømyndighetene kreve at returselskapet i samarbeid med berørte aktører så raskt som mulig utvikler en «basismodell» for økomodulering basert på material- eller produkttype. Kravet kan formuleres i forskriftsform, for eksempel ved at returselskapet får et ansvar for å skaffe kunnskap om, utvikle og revidere modell(er) for økomodulering. Valgt modell bør speile kostnader knyttet til håndtering av tekstiler i avfallsfasen, særlig der disse ikke er egnet for materialgjenvinning.
- Det bør startes med å differensiere på syntetiske tekstiler i henhold til tolltariffen. Begrunnelsen er at et syntetisk tekstil gjerne har lavere vekt, og dermed vil kostnaden per produktenhet bli lavere enn for produkter som består av andre materialer. Dette kan gi et uønsket incentiv for å øke produksjon av syntetiske tekstiler. I tillegg bør det være høyere vederlag for tekstiler som inneholder elektronikk («e-tekstiler»), og husholdningstekstiler med innblanding av andre materialer som er vanskelig å skille ut, for eksempel gardiner med innsydde metalloppheng. Selv om det for de to siste av disse produkttypene ikke eksisterer egne tollkoder, kan det være mulig å etablere et enklere system for slike produkter i samarbeid med bransjen/produsentene. En første variant av et slikt system kan videreutvikles i takt med krav fra EU og erfaringer fra Norge og andre land. Plukkanalyser, innhenting av miljødata og erfaringer fra materialgjenvinning må brukes til å videreutvikle ordninger for økomodulering.
- Miljømyndighetene bør søke å påvirke EU-krav til økomodulering.

Krav til kostnadsdekning

- Produsentansvaret skal dekke følgende kostnader:
 - Oppsamling, innsamling, oppbevaring, mottak, transport og behandling av tekstilavfall, inkludert forberedelse til ombruk.

- Administrative kostnader, inkludert informasjonsarbeid, rapportering, tilsyn, dokumentasjon og rapportering på måloppnåelse, plukkanalyser, etablering og drift av register samt utredningsarbeid i regi av returselskap som er nødvendig for å nå målene. Det bør utredes hvorvidt rapportering også på relevante indikatorer for en mer sirkulær tekstilindustri skal inkluderes.
- Ettersom det er usikkerhet knyttet til kostnadene i en ny ordning, vil en måtte akseptere en oppstart med sjablongmessige kostnader for å komme i gang og skaffe kunnskapen som er nødvendig for å kunne gjøre mer presise kostnadsberegninger.
- Produsentene skal rapportere på kravet om kostnadsdekning. Det bør være et prinsipp at kontroll av rapportering må gjøres av revisor.
- Der det i dag eksisterer kostnadseffektive systemer for å håndtere tekstilavfall, er det viktig å ivareta disse i vurderinger fremover.
- Vederlaget bør i første omgang fastsettes og kreves inn på bakgrunn av vekt, samtidig som det bør være et mål å utvikle en ordning som muliggjør å fastsette vederlag per produkt som settes på markedet.
- Oppbyggingen av kapasitet for materialgjenvinning må skje gjennom at produsentansvaret stimulerer til markedsmessig etterspørsel etter resirkulert tekstilmateriale, for eksempel gjennom økomodulering. Arbeidsgruppen mener det ligger utenfor et produsentansvars oppgaver og kompetanse å gi direkte støtte, (eks. gjennom lån, kapitaltilskudd og innovasjonsmidler) til etablering av anlegg for materialgjenvinning.
- Kunnskapsutvikling, inkludert forskning og utvikling, er en viktig del av arbeidet med å etablere en mer sirkulær tekstilindustri. Arbeidsgruppen mener derimot at det ikke er et produsentansvars oppgave å finansiere forskningsaktiviteter, men at dette må dekkes av virkemiddelapparatet. Det er naturlig at returselskaper driver kunnskapsinnhenting og engasjerer seg i kunnskapsbygging der det er i tråd med formålet med produsentansvaret. Slikt arbeid vil kunne fungere som underlag for innspill til det offentlige virkemiddelapparatet, myndigheter og private virksomheter.
- Norge bør arbeide for at EU identifiserer løsninger som kan bidra til å dempe miljøbelastningen fra brukte tekstiler som blir til avfall og tekstilavfall i eksportmarkeder. I den sammenheng anbefales følgende:
 - Miljømyndighetene må gjennomgå regelverket for eksport av donerte tekstiler i forbindelse med etableringen av et produsentansvar for tekstiler, slik at det er tydeligere for aktører hvilke regler som gjelder for donerte tekstiler samlet inn for videresalg. Ved etablering av et produsentansvar vil det være svært viktig at det defineres tydelige kriterier for hvor langt produsentansvaret skal strekke seg.
 - Miljømyndighetene bør vurdere om det bør etableres strengere krav til hvilke brukte produkter som kan eksporteres, basert på oppdatert kunnskap om hvilke produkter som utgjør det største miljøproblemet. Det bør vurderes å forby eksport ut av EU av visse produkt-

grupper som består av brukte syntetiske tekstiler.

- Miljømyndighetene bør vurdere hvordan produsentansvar kan bidra til å finansiere tiltak for å rydde opp i tekstilavfall i eksportmarkeder utenfor EU.
- Det bør etableres dialog med mottakerlandene om ønskede løsninger.

Parallele returselskaper

- Arbeidsgruppen ser det som mest formålstjenlig at det etableres ett returselskap, og anbefaler at bransjen samarbeider med dette som mål.
- Dersom det etableres flere returselskaper, skal det være like krav til disse, herunder krav om geografisk dekning.
- I etableringen av produsentansvar bør en ta hensyn til sektorer og virksomheter som har enhetlige tekstilprodukter innenfor relativt lukkede systemer, som forsvar og sykehus, og legge til rette for ordninger med egne produsentansvar innenfor disse produktgruppene og sektorene.

Registrering og rapportering

- Produkter som settes på markedet, skal inngå i et register. Registeret må utformes slik at det kan bygges ut for å ivareta mer detaljert informasjon som blant annet kan legge til rette for økomodulering. Registeret må også kunne benyttes for å rapportere hva som skjer med produktene når de har blitt kassert, herunder innsamling og videre behandling. Registeret vil på denne måten også kunne fungere som grunnlag for å fastsette vederlag som produsenter skal betale.
- Tolltariffkoder må utvikles videre slik at de kan hensynta behovet for bedre og mer presis informasjon om massestrømmer og økomodulering basert på mer presis produktinformasjon i fremtiden. Ved innføring av nye tolltariffkoder vil det være nødvendig med veiledning til berørte aktører.
- Miljømyndighetene må etablere kontakt med tollmyndighetene for å koordinere og tilrettelegge for nødvendig arbeid, slik at dagens tolltariffkoder kan brukes mest mulig effektivt i forbindelse med et produsentansvar. Det må også drøftes hvordan det kan utarbeides et register der organisasjonsnumre kobles mot importdata.
- Det bør etableres et utviklingsløp mot mer avanserte registre, i tråd med de krav som vedtas på EU-nivå, inkludert for digitale produktpass.

1.3 Dissenser

Arbeidsgruppen er i det store og hele enige i hovedanbefalingene, men har delte synspunkter på fire områder, og det er følgende dissenser i rapporten:

- om produsentene skal ha plikt til å sørge for henting av alt tekstilavfall som er samlet inn separat

- om ordningen skal sette kvantitative målkrav for reduksjon av volum og klimagassutslipp for tekstiler satt på det norske markedet

- om fastsetting av kostnadsdekning skal avgjøres av Miljødirektoratet, alternativt en annen uavhengig part, eller gjennom forhandlinger om en avtale mellom returselskap og avfallsbesittere

- om produsentansvaret skal følge brukte tekstiler og tekstilavfall som eksporteres for salg utenfor OECD

Oslo 30.09.2023,

Tord Dale (Virke - leder av arbeidsgruppen)
Bror William Stende (Virke)
Svein Kamfjord (Samfunnsbedriftene)
Marianne Haugland (Samfunnsbedriftene)
Anja Bakken Riise (Framtiden i våre hender)
Mia Bjerkestrand (Framtiden i våre hender)
Janne M. Gillgren (Naturvernforbundet)
Joakim Sandvik Gulliksen (Naturvernforbundet)
J. Henrik Bjørge (NHO Service og handel)
Tor Svarva (NHO Service og handel)
Jens Maage (Avfall Norge)
Trond Ivar Vestre (Fretex)
Kristin Hareide (Fretex)

Ingunn Dale Samset (Miljødirektoratet - observatør)

Marius Knagenhjelm (Stakeholder AS) har bistått som sekretariat



Adobe Stock | #308352247

2. Mandat og avgrensning av oppdraget

2. Mandat og avgrensning av oppdraget

2.1. Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen viser til mandatet fra KLD:

«For å vurdere innretning av en produsentansvarsordning setter Klima- og miljødepartementet ned en parts-sammensatt arbeidsgruppe, bestående av bransje-organisasjoner samt ideelle organisasjoner og miljø-organisasjoner.

Arbeidsgruppen skal

- Utarbeide et kunnskapsgrunnlag for innføring av produsentansvar
- Foreslå hvordan et produsentansvar kan innrettes i Norge

Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i EUs definisjon av utvidet produsentansvar som angitt i rammedirektivet om avfall. I arbeidet skal gruppen legge til grunn at med «utvidet produsentansvar» menes her et sett av tiltak og virkemidler for å sikre at produsenter og importører av produkter, bærer det finansielle og organisatoriske ansvaret for håndtering av produkter de setter på markedet. Det gjelder særlig når produkter blir avfall, men virkemidler som sikrer tiltak tidligere i produktfasen, som økomodulering av vederlag, vil også kunne være inkludert i et slikt ansvar.

Det er samtidig et skille mellom det som kan omtales som produktdesignkrav og produsentansvar. EU-kommisjonen har gjennom sin pakke for bærekraftig produkter med forslag til økodesignforordning og tekstilstrategi, varslet at det også kan komme designkrav til tekstiler som har som formål at tekstilene får lengre holdbarhet, kan brukes om igjen (ombruk), repareres og materialgjenvinnes til nye tekstiler. Bruken av miljøgifter i tekstiler skal også reduseres. Det kan komme krav om at tekstilene skal inneholde mindre fiberblandinger slik at de blir lettere å materialgjenvinne, og det kan komme krav om innblanding av materialgjenvunnet fiber. Utvidet produsentansvar kan supplere slike produktkrav gjennom tiltak som for eksempel økomodulering av vederlag som kan gi insentiver for sirkulært produktdesign.

Som et minimum skal arbeidsgruppen legge EU-kommisjonens forslag til avgrensning av tekstiler til grunn for hvilke produkter som skal inngå i en produsentansvarsordning om tekstiler.

Kunnskapsgrunnlag for innføring av produsentansvar

Arbeidsgruppen skal:

- Få oversikt over typer og mengde produkter som settes på markedet årlig, inkludert netthandel og privat import, og hvem som er produsenter/importører. Det skal også gis en oversikt over mengder innsamlende tekstiler, hvor mye som går til ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, inkludert hvor stort omfang som håndteres i henholdsvis Norge og utlandet. Frist 30.01.2023.
- Gi oversikt over mengder og typer usolgte tekstiler og hvordan disse behandles i dag (ombruk, forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen avfallsbehandling). Frist 30.03.2023.
- Identifisere manglende data, og hva slags data som vil være viktig i en eventuell rapportering av produsentansvar. Frist 30.03.2023.
- Vurdere hvordan digitale produktpass kan utformes for å sikre nyttig informasjon til aktører i hele verdikjeden, som god informasjon til forbrukere i kjøpsituasjonen, og når produktet skal repareres, ombrukes og materialgjenvinnes. Frist 30.03.2023.

Arbeidsgruppen må kartlegge de områder hvor det er behov for mer kunnskap eller sammenstilling av ulike kunnskapsgrunnlag og sette ut oppdrag om dette. Aktørene i arbeidsgruppen bidrar med informasjon og data nødvendig i kunnskapsgrunnlaget.

Forslag til elementer i en produsentansvarsordning for tekstiler

Som et steg på veien mot et forskriftsfestet produsentansvar som må overholde kommende krav i rammedirektivet om avfall, ber Klima- og miljødepartementet arbeidsgruppen om å legge fram forslag om hvordan et produsentansvar kan innrettes i Norge for å redusere miljøbelastningen fra tekstiler. Det er viktig å se på hele verdikjeden til tekstiler, og hvordan produsentansvaret kan bidra til en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri, blant annet gjennom avfallsreduksjon, ombruk og materialgjenvinning.

Arbeidsgruppen skal foreslå og begrunne eventuelle nasjonale målsettinger som bør settes for tekstiler i en sirkulær økonomi.»

2.2. Avgrensninger i arbeidet og forståelsen av mandatet

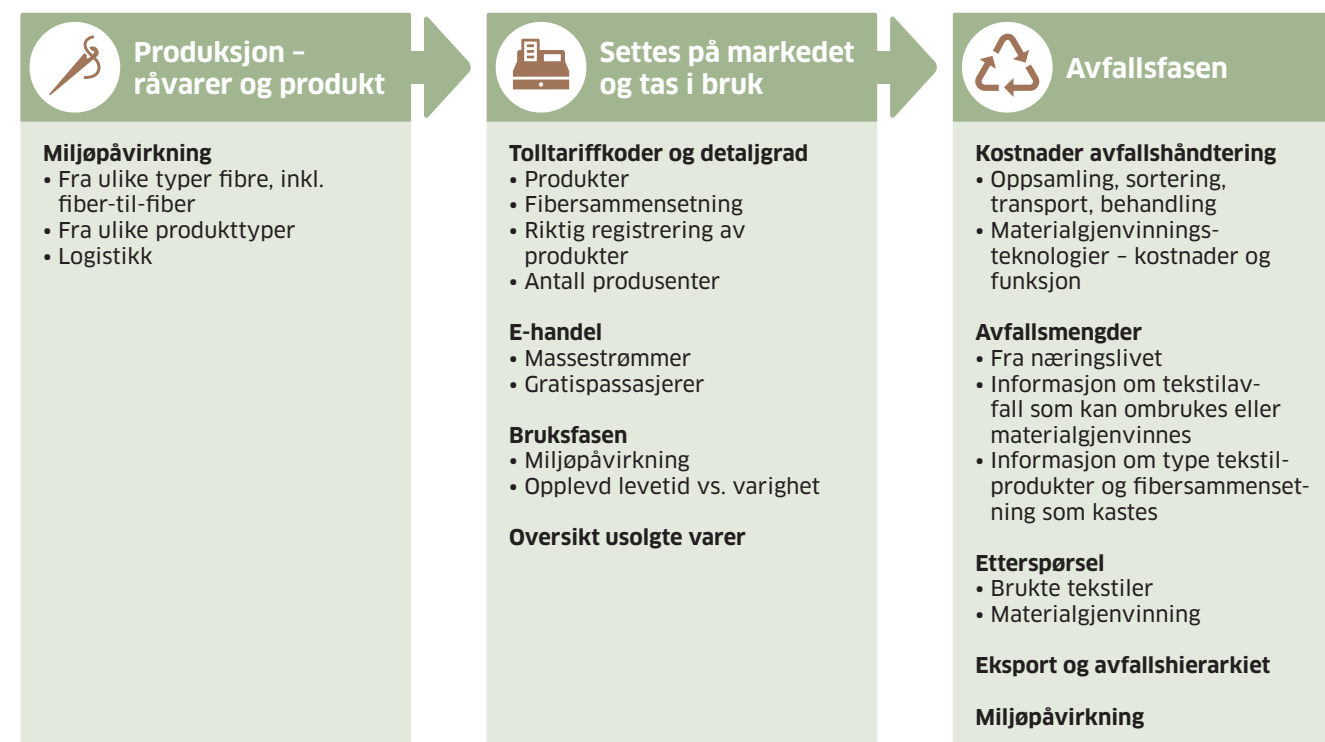
Ved avgrensningen av tekstiler har vi basert oss på definisjonen i tekstilmerkeforordningen og EUs veiledningsdokument om municipal waste. I tillegg har vi sett til utredninger av produsentansvar i andre land og deres forslag til avgrensninger. Avgrensningen er justert ut fra kunnskapsinnhenting som er gjennomført i tråd med mandatet.

Arbeidsgruppen skal «legge fram forslag om hvordan et produsentansvar **kan innrettes** i Norge for å redusere miljøbelastningen fra tekstiler.» Vi har forstått mandatet slik at vi ikke skal levere et ferdig forskriftsforslag i henhold til utredningsinstruksen, men snarere angi hvilke hovedelementer vi mener bør inngå i et produsentansvar, og eventuelt hvilke deler av disse som trenger å utredes nærmere som del av et arbeid med å utarbeide en forskrift i henhold til rammedirektivet om avfall.

I tråd med mandatet om å vurdere «nasjonale målsettinger» har vi vurdert hvilke kvalitative og kvantitative mål som bør legges til grunn for en ordning, og hvilke virkemidler som kan inngå i produsentansvaret og bygge opp under målene for et utvidet produsentansvar. Vi har derfor sett på hvordan et produsentansvar for tekstiler kan stimulere til

tiltak som reduserer avfallsmengder og øker andelen ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, inkludert ulike modeller for økomodulering.

Som del av kunnskapsgrunnlaget som skal innhentes, er arbeidsgruppen bedt om å «identifisere manglende data, og hvilke data som vil være viktig i en eventuell rapportering av produsentansvar». Resultater fra kunnskapsgrunnlaget som er innhentet i tråd med mandatet, er lagt til grunn for arbeidsgruppens anbefalinger.⁷ Tilgangen på data har vært en stor utfordring og har satt begrensninger for hvor detaljerte anbefalinger arbeidsgruppen har hatt mulighet til å gi. Dette er nærmere omtalt i relevante kapitler og anbefalinger. Norsus og Norion og Sopra Steria har i sine rapporter påpekt flere begrensninger, blant annet detaljgraden i tollregisteret og tolltariffkoder, som begrenser mulighetene til å identifisere nøyaktig hvilke produkter som skal omfattes av et produsentansvar, og dermed også massestrømmene. Dette kompliserer også mulighetene til å etablere et register for overvåking og rapportering. Videre var det heller ikke mulig å estimere mengder tekstiler som settes på markedet under 350-kronersgrensen for fortolling, noe som øker usikkerheten i anslaget på mengden tekstiler som settes på markedet. Arbeidsgruppen har heller ikke fått et svar på i hvilken grad produkter i VOEC-ordningen⁸ er gjenstand for tollbehandling og dermed om volumene registreres. Dette vil potensielt utgjøre en vesentlig andel.



Figur 1: Identifiserte databehov fra kunnskapsinnhenting og arbeidsgruppen

⁷ Norsus og Norion (2023): Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge; Sopra Steria (2023): Løsningsforslag MVP – digitalt register for tekstiler; Menon (2023): Tekstilnæringens verdiskaping og betydning i norsk økonomi, utarbeidet på oppdrag fra Virke, har også gitt nyttige innsikter for oppdraget. Arbeidsgruppen har også trukket inn annet kunnskapsgrunnlag der det er relevant.

⁸ VOEC – Vat On E-Commerce. Forenklet momsbehandling for forsendelser med varer for under 3000 kroner. <https://www.toll.no/no/netthandel/1.april/voec/>

Norsus og Norion fikk heller ikke tilgang til organisasjonsnumre fra tollregisteret, og det har derfor ikke vært mulig å identifisere aktørbildet ut fra bedriftenes størrelse, antall ansatte og volum de setter på markedet. Manglende data og sammenlignbarhet mellom studier som er gjennomført om miljøpåvirkning ved ulike produkter og fibertyper, er en barriere for å sette krav om økomodulering. Det gjør det også krevende å sette målkrav til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.

I tillegg mangler det også informasjon om antall produsenter; massestrømmer i form av mengder usolgte varer og tekstilavfall fra næringslivet; kostnader forbundet med avfallshåndtering, inkludert materialgjenvinningsteknologier; og etterspørsel etter brukte tekstiler og resirkulerte/gjenvunnede materialer.

Som struktur for hvilke hovedelementer et produsentansvar for tekstiler må bestå av, har vi basert oss på rammedirektivets minimumskrav og Miljødirektoratets forslag til en grunnmodell.

Klima- og miljødepartementet har presisert for arbeidsgruppen at dette ikke er et arbeid som skal se på generelle tiltak for å gjøre tekstilsektoren mer bærekraftig og sirkulær. Det hører hjemme i andre prosesser. Produsentansvar som virkemiddel griper inn i mange andre virkemidler om tekstiler og avfall som skal bidra til en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri. Mye av dette er som kjent fortsatt under utvikling av EU, og nettopp derfor har det vært krevende å avklare hvilke områder det er mest formålstjenlig for arbeidsgruppen å prioritere innsatsen mot og gi anbefalinger om. Arbeidsgruppen har derfor prioritert det vi mener er de mer relevante problemstillingene for innretningen av et norsk produsentansvar for tekstiler.

Effektive statlige virkemidler utløser handlinger og tiltak som bidrar til å nå vedtatte mål til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Dette krever sammenheng mellom virkemidler som skal regulere samme problem. Krav under økodesignforordningen, med egne varslede rettsakter for tekstiler, men også andre varslede krav i EUs tekstilstrategi, inkludert endringer i EUs rammedirektiv om avfall og varslede krav om separat innsamling av tekstilavfall, vil være av stor betydning for et produsentansvar for tekstiler, og en produsentansvarsordning må utfylle disse.⁹

Arbeidsgruppen mener at samfunnsøkonomiske konsekvenser og kostnader ved innføringen av et produsentansvar må utredes før forslag til forskrift kan sendes på høring.

⁹ Miljødirektoratet (2023): Høring om nye krav til kildesortering av avfall





Adobe Stock | #88613939

3. Bakgrunn

3. Bakgrunn

3.1 Tekstilbransjen i Norge

Tekstilnæringen i Norge består av om lag 6000 ulike selskaper med en samlet omsetning på 107,3 milliarder kroner og en verdiskaping på 29,1 milliarder kroner. Næringen kan grovt sett deles i fem segmenter: klær og sko, sport og fritid, hjemmetekstil og interiør, arbeidstøy og industritekstil og bredt vareutvalg (tekstiler i butikker med stort utvalg av varer).

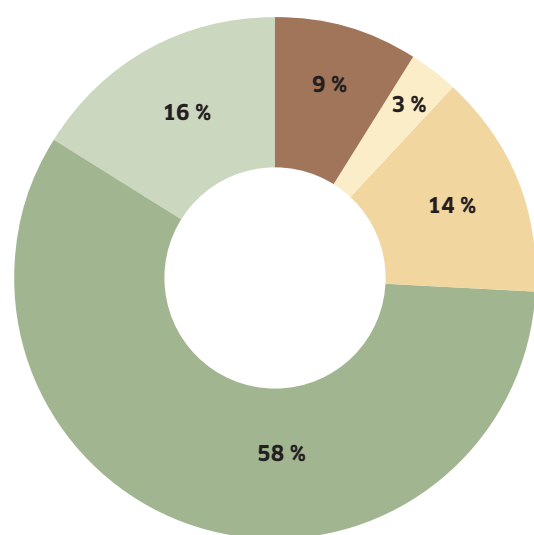
Produksjon, import og salg av klær og sko er den største produktgruppen i næringen og står for 66,6 prosent av omsetningen og 58 prosent av verdiskapingen (2021). Produksjon av tekstiler utgjør omtrent 7,8 % av omsetningen.

Samlet sysselsetting er 52 000 ansatte (2022), noe som gjør tekstilhandel til den nest største sektoren innen handel, etter dagligvare. Butikkhandel er en viktig inkluderingsarena i norsk arbeidsliv, og er for mange unge arbeidstakere en inngangsport til arbeidslivet. Sysselsettingen i tekstilnæringen har vært stabil, med en liten økning de siste 10 årene, fra cirka 50 000 i 2011.

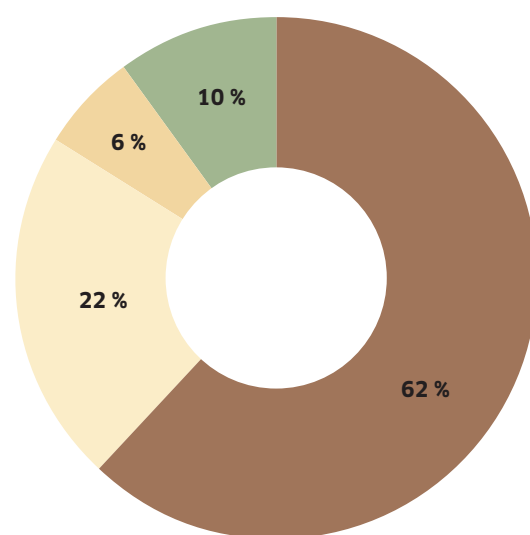
Omsetningen i den tradisjonelle butikkhandelen med klær har vært relativt stabil de siste årene, mens sport og fritid, bredt vareutvalg og hjemmetekstil og interiør har vokst.

Driftsmarginen varierer fra mellom 15 prosent i snitt for hjem- og interiørtekstiler til ned mot 3-5 prosent for klær og sko. Innen klær og sko har hele 40 prosent av foretakene negativt driftsresultat i perioden 2011-2019.¹¹ Konkurransen er sterk, og butikkhandelen utfordres av netthandel. Tekstilvirksomheter i Norge har de siste årene møtt økende konkurranse fra internasjonal netthandel. En forutsetning for å være konkurransedyktige er like vilkår og reguleringer for aktører som opererer på samme marked. Mange selskaper er også til stede i flere land, og å forholde seg til flere ulike reguleringer gir økt arbeidsmengde og høyere kostnader.

Norge importerte tekstilrelaterte varer fra andre land for i overkant av 50 milliarder kroner i 2022. Av dette utgjør klær 57 prosent. Andelen har holdt seg stabil på rundt 60 prosent siden slutten av 1980-tallet. Verdien av norsk import av klær har økt med omtrent 6 prosent årlig i snitt fra 2010 til 2021. I 2021 handlet norske virksomheter klær



■ Arbeidstøy og industritekstil ■ Bredt vareutvalg
 ■ Hjemmetekstil og interiør ■ Klær og sko
 ■ Sport og fritid



■ Butikkhandel ■ Agentur og Engros ■ Støttetjenester
 ■ Produksjon

Figur 2: Fordeling av verdiskapingen i tekstilnæringen 2021 i produktgrupper og verdikjede¹⁰

¹⁰ Menon (2023): *Tekstilnæringens verdiskaping og betydning i norsk økonomi*
¹¹ Menon (2023): *Tekstilnæringens verdiskaping og betydning i norsk økonomi*

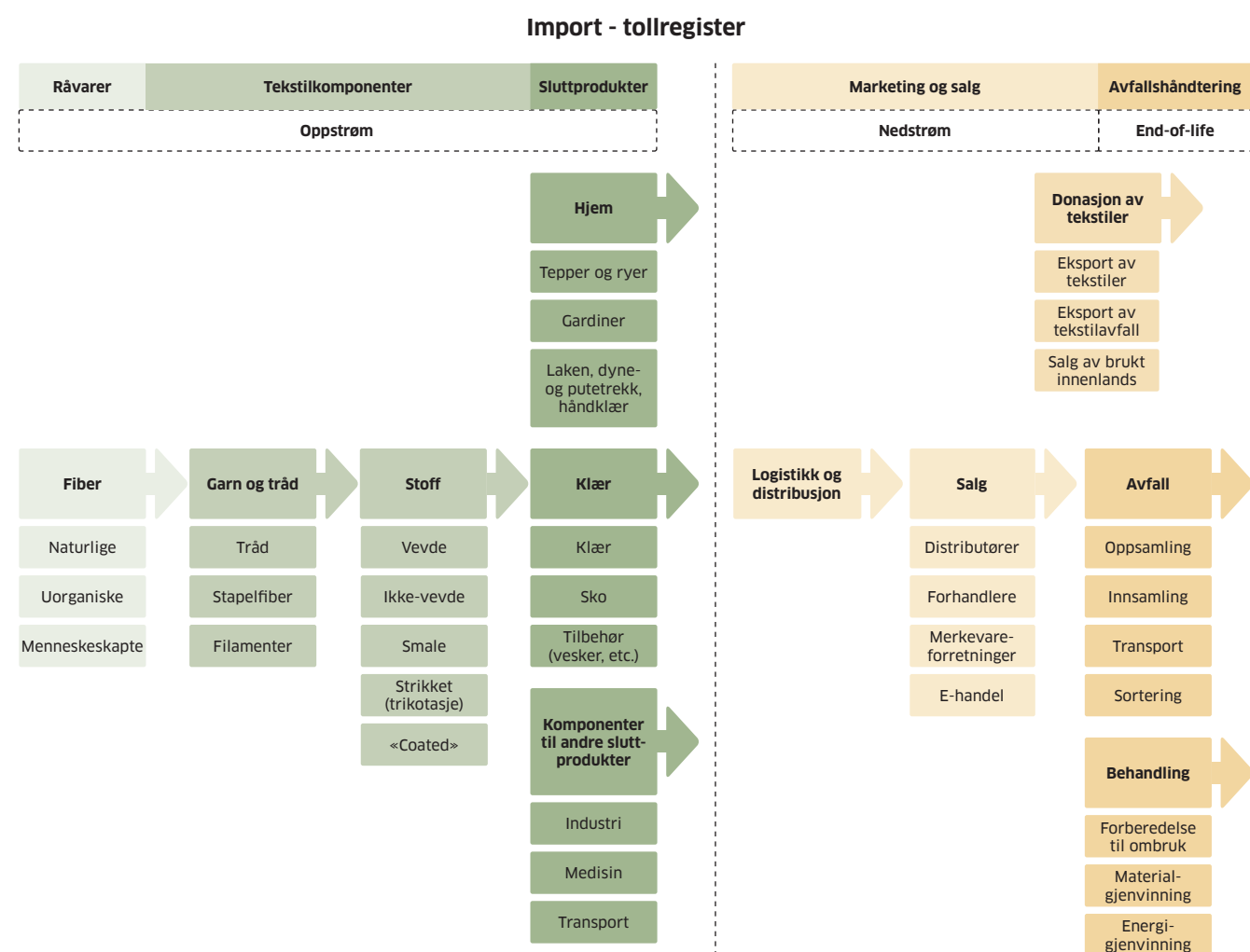
for omtrent 26 milliarder kroner fra andre land. Størstedelen av importen kommer fra Kina (40 %), Bangladesh (10 %) og Tyrkia (8 %).¹²

Varene som importeres, kan kategoriseres i tre grupper: råvarer, bearbejdede varer og ferdigvarer. Tall fra SSB viser at ferdigvarer, slik som gensere, vesker, jakker og fottøy, utgjør 70-80 prosent av den totale importen av tekstilrelaterte varer i perioden 1989 til 2022. Import av råvarer som er tekstilrelaterte, utgjør en forsvinnende liten andel av denne totalen. Bearbejdede varer, som lær, garn og ulike typer stoff, utgjør den resterende delen av importen. Det er relativt lite tekstilproduksjon i Norge i dag - bare rundt 1000 tonn årlig.

I internasjonal målestokk er Norge et relativt lite marked, og dette gjør lønnsomhet og skalering til en utfordring for

virksomheter som primært selger på det norske markedet. Noen av de større norske tekstilselskapene, som Voice, Varner og KID Interiør, er til stede i flere markeder - særlig de nordiske. Norden har også flere store tekstilkonserner som er til stede i flere land, særlig danske og svenske selskaper som Bestseller, Lindex og H&M. Høy betalingsvillighet og nordmenns interesse for natur og friluftsliv har bidratt til fremveksten av en del sterke merkevarer innen sport og fritid, som Norrøna, Bergans og Helly Hansen. I de siste årene har det også vært en betydelig fremvekst av oppstartsbedrifter som har bærekraft som en grunnleggende del av forretningsmodellen.

Tekstilverdikjedene er globale og komplekse, og i Norge er det i all hovedsak kun aktivitet innen nedstrøms- og end-of-life-fasene, jf. figur 3 under.



Figur 3: Tekstilverdikjeden¹³

¹² Menon (2023): *Tekstilnæringens verdiskaping og betydning i norsk økonomi*
¹³ Figuren er basert på og tilpasset fra Bair, Jennifer, Frederick, Stacey & Gereffi, Gary. (2016). *Bahrain's Position in the Global Apparel Value Chain: How the U.S.-Bahrain FTA and TPLs Shape Future Development Options* og Sopra Sterias rapport til arbeidsgruppen. Norske begreper er hentet fra <https://snl.no/tekstilfibre> og egen oversettelse.

Hvilke materialer brukes i tekstiler som settes på markedet?

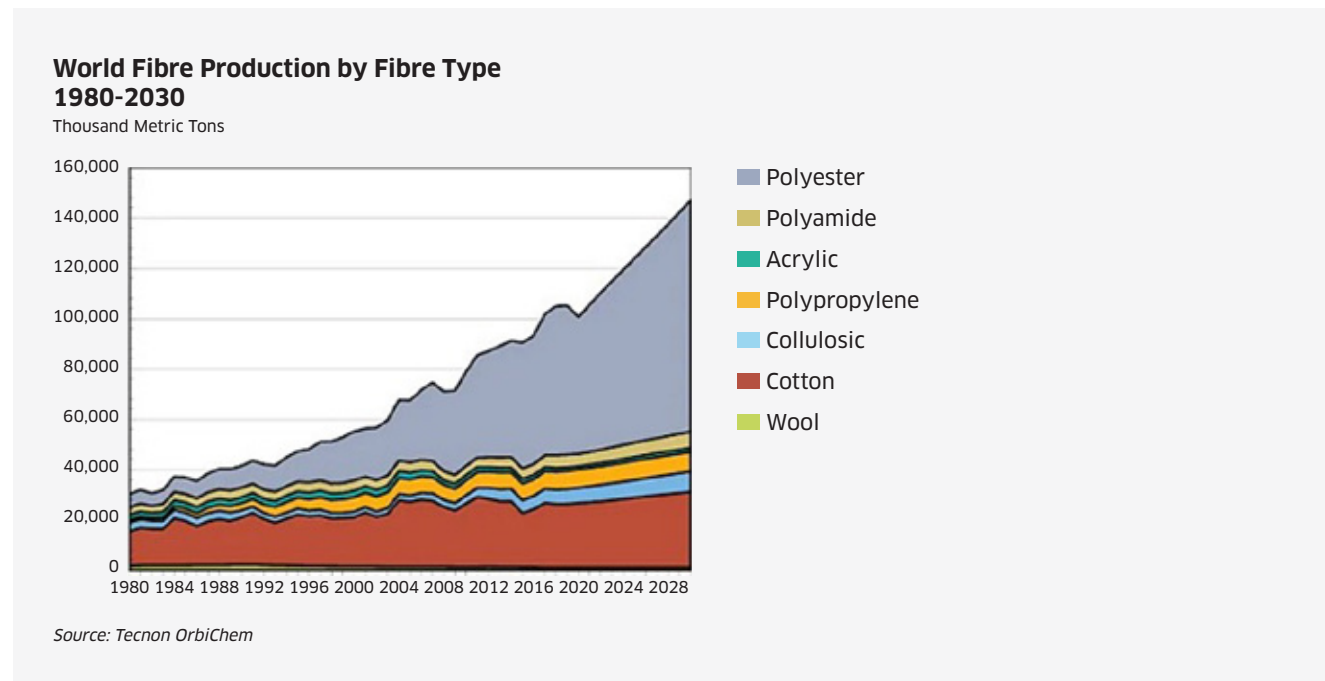
Ifølge analysebyrået Tecnon OrbiChem¹⁴ utgjør syntetiske fibre den desidert største andelen av de tekstiler som settes på markedet i dag, med polyester som den mest dominerende materialtypen, jf. figur 4.

Rapporter fra de tre største klesselskapene på det norske markedet – H&M, Varnergruppen og Lindex – underbygger at det er bomull og syntetiske fibre, hovedsakelig polyamid og polyester, som er de største fibergruppene. Deres rapporter på fiberbruk i 2021 viser at bomullsbruken ligger på rundt 50 til 60 prosent, mens polyamid og polyester ligger på omtrent 25 til 30 prosent.¹⁵ De samme selskapene har satt mål om bruk av «mer bærekraftige materialer» ved å kjøpe materialer som har ulike økosertifiseringer. Dette omfatter blant annet resirkulert polyester, viskose laget av cellulosefibre fra ansvarlig skogdrift, økologisk bomull som er produsert uten sprøytemidler, og ull som er produsert med krav til dyrevelferd og miljøvern.

3.2 Massestrømmer av tekstiler og tekstilavfall i Norge

I tråd med mandatet har arbeidsgruppen innhentet oppdatert kunnskap om mengder tekstiler som settes på markedet i Norge, hvor mye tekstilavfall som genereres og hvor tekstilavfallet blir av. Dette oppdraget ble tildelt Norsus og Norion og er publisert som *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*. Videre har Norsus og Norion beskrevet utfordringer og muligheter når det gjelder tilgang til data over massestrømmer, inkludert hva som er nødvendig for å få bedre oversikt over produkter basert på produkttype eller fibertype. I dette kapitlet gjengir vi hovedresultatene fra massestrømsanalysen. For nærmere detaljer, inkludert metode, vises det til rapporten.¹⁶

Rapporten fra Norsus og Norion viser at det på det norske markedet i 2022 ble satt nær 106 000 tonn produkter som uten tvil i hovedsak består av tekstiler. Basert på et anslag og fordelingen av tekstiler i Danmark anslås det at 88 prosent knyttes til husholdninger og de resterende 12 prosentene til offentlige og private virksomheter.¹⁷



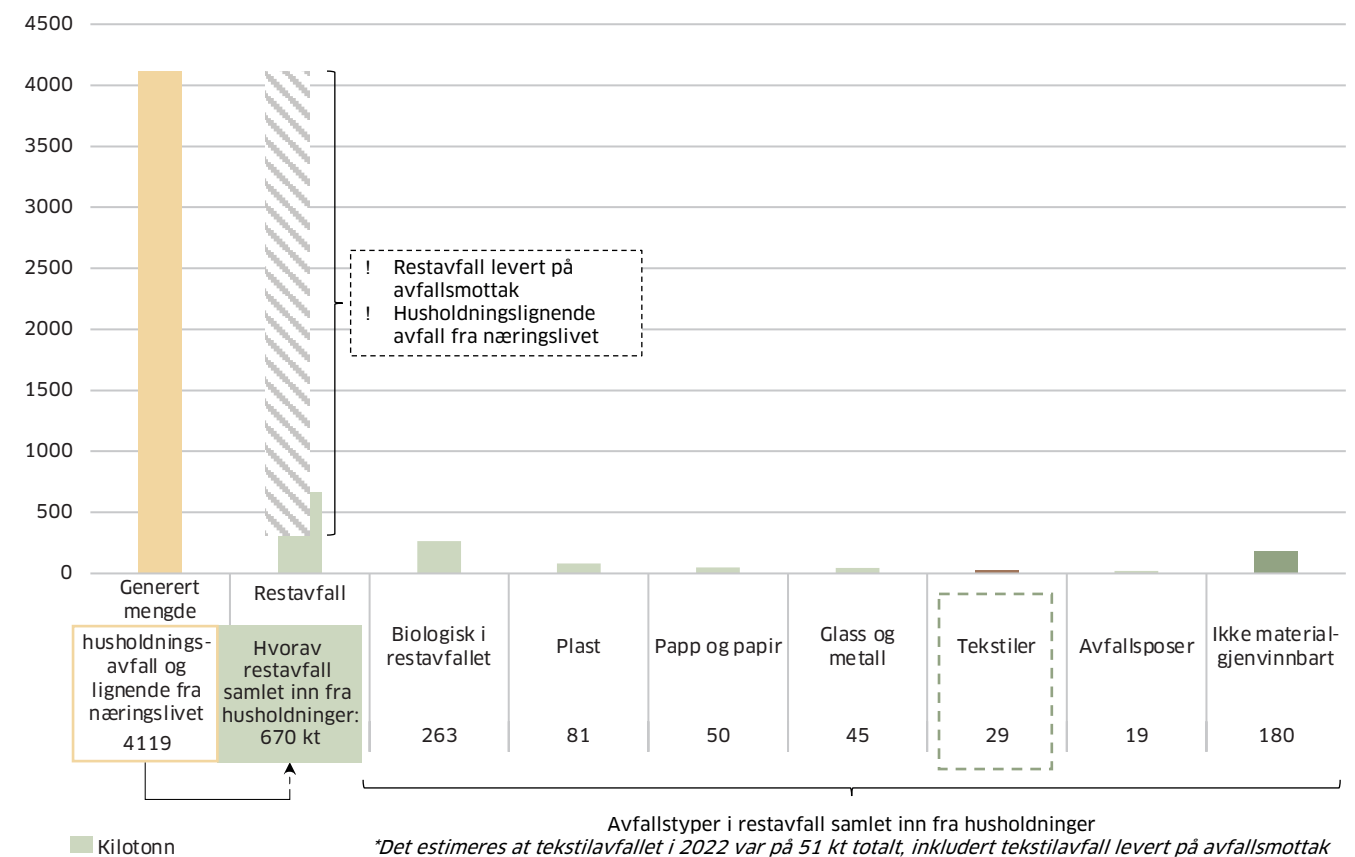
Figur 4: Årlig tekstilfiberproduksjon

Om lag 1000 tonn er produsert innenlands. 51 000 tonn havner i restavfallet, og det forutsettes at hele denne mengden går til energigjenvinning. Av de resterende mengdene går om lag 32 000 tonn til eksport. Dette er altså ikke å anse som tekstilavfall, men som tekstiler donert til ombruk.¹⁸ Det estimeres at bare litt under 1 000 tonn går til ombruk i Norge. Avviket, eller «restmengden», antas å forbli hos kjøper eller selges eller doneres via andre kanaler som ikke lar seg fange opp. Til sammenligning ble mengden husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næringslivet estimert til om lag 4,1 millioner tonn for 2019.¹⁹ Av restavfall som samles inn fra husholdninger er det anslått at mer enn 263 000 tonn er biologisk avfall, 50 000 tonn plastavfall, 50 000 tonn papp- og papiravfall og 45 000 tonn glass- og metallavfall.²⁰

Norsus og Norion har lagt følgende avgrensning til grunn i sin massestrømsanalyse: «ethvert forbrukerprodukt som hovedsakelig består av tekstilfibre, uavhengig av sammensetning

eller tilvirkningsprosess. Herunder klær og plagg, inkludert klær av lær, samt sko og vesker og 'hjem-/husholdnings-tekstiler', slik som sengetøy, håndklær og duker. Denne avgrensning gjelder også lignende produkter til bruk i offentlige og private virksomheter, som arbeidstøy, sykehus-tekstiler og uniformer.» Denne avgrensningen er noe annerledes enn den arbeidsgruppen har landet på til slutt, men dette har ingen konsekvens for produktene som er foreslått omfattet av et produsentansvar, jf. kap. 5.1.

Videre påpeker Norsus og Norion at «Definisjonen antas å tilsvare tekstilmerkeforordningens definisjon av tekstilprodukter som produkter med minimum 80 % tekstil, men dette kan ikke verifiseres da 'hovedsakelig' ikke kan knyttes til en spesifikk prosent. Produkter som ikke hovedsakelig består av tekstil, er derfor utelatt fra den overordnede massestrømsanalysen, men inkluderes i avsnittene om produkter som kan inneholde tekstiler.»

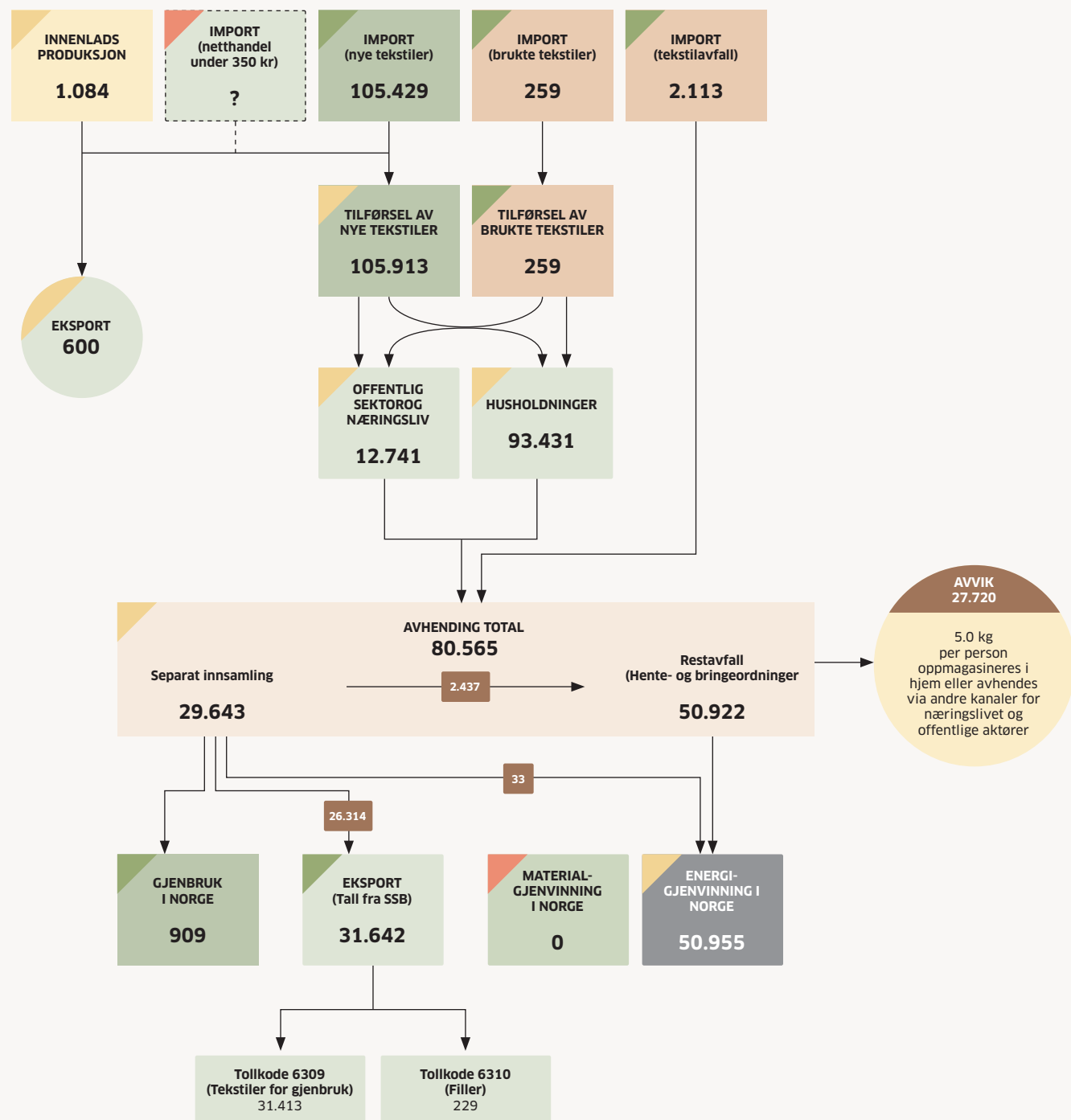


Figur 5: total mengde husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet brutt ned på restavfall samlet inn fra husholdninger og fordelt på avfallstype²¹

14 Technon Orbichem (2021): *CELLULOSIC FIBRES – THE SEQUEL*
 15 H&M: *Materials – H&M Group (hmgrou.com)*, Varner: *varner-sustainability-report-2021-orig-low-res.pdf*, Lindex: *lindex-sustainability-report-2021.pdf*. Som rapportene til Norsus og Norion og Sopra Steria viser, er ikke tolltariffkodene spesielt egnet for å gi en presis oversikt over mengdene av ulike typer fibre som settes på markedet i Norge for tiden.
 16 Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*
 17 Det er svært usikkert hvor mye tekstiler som settes på markedet av virksomheter og hvor mye tekstilavfall de genererer.

18 Se kap. 5.5.4.2 for drøfting av eksport av brukte tekstiler samlet inn av ideelle organisasjoner.
 19 Miljødirektoratet (2021): *Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall*
 20 Miljødirektoratet (2022): *Utredning av forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiert avfallsgebyr*
 21 Tall hentet fra Miljødirektoratet (2021): «Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall» og Miljødirektoratet (2022): «Utredning av forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiert avfallsgebyr». Oversikten er basert på 2019-tall og derfor ikke helt sammenlignbare med massestrømmene i rapporten fra Norsus og Norion. Tall er rundet av og det tas forbehold om feil.

Oversikt over massestrømmene av tekstiler i Norge 2022



Trafikklys-sirkelene i **rødt**, **gult** og **grønt** indikerer om data er relativt sikre til usikre eller manglende.

Figur 6: Oversikt over massestrømmer av tekstiler i Norge 2022 (Norsus og Norion)

Norsus og Norion påpeker at analysen «inkluderer ikke produkter som kan bestå av tekstiler, ei heller 'skjult' innenlandsk produksjon eller privat import med verdi under 350 NOK, så tallet forventes å være litt høyere. Det inkluderer heller ikke import av brukte tekstiler eller tekstilavfall.»

Klær, inkludert fottøy, utgjør 88 000 tonn, mens husholdnings-tekstiler estimeres til 17 000 tonn. I kategorien klær og fottøy er underkategorien «Drakter, blazere, bukser, shorts, kjoler og skjørt» størst med 20 000 tonn, deretter følger «Uspesifisert klær» med 16 000 tonn og «Undertøy, T-skjorter, sokker og nattklær» med 14 000 tonn. Fottøy utgjør også en relativt stor kategori av produkter som settes på markedet, med om lag 13 000 tonn.

Massestrømsanalysen er gjort etter samme metode som i tilsvarende studier i Danmark og Finland. I den danske rapporten anslås det at 116 000 tonn «beklædningsstekstiler» og «boligtekstiler» ble satt på markedet i 2021.²² Det ser imidlertid ut til at den danske kartleggingen har inkludert noen færre varenumre/tolltariffkoder enn det som er lagt til grunn i Norsus og Norions kartlegging for Norge.

Mengder og typer usolgte tekstiler og hvordan disse behandles i dag

Figuren over gjengir ikke noe estimat for antall usolgte tekstiler eller hvilken behandlingsmåte de gjennomgår – altså om de går til ombruk, forberedelse til ombruk, materialgjenvinning eller annen avfallsbehandling.

I en analyse gjennomført av Samfunnsøkonomisk analyse for Framtiden i våre hender og Forbrukerrådet anslås det at «samlet volum overskuddsklær i butikkhandel med klær er minst 825 tonn».²³ Estimater er imidlertid ikke helt presist, ettersom rapporten ikke inkluderer de store netthandelsaktørene og har begrenset informasjon om sportsbutikker. Anslaget er laget med utgangspunkt i innrapporterte tall og beregninger fra den delen av bransjen som kalles butikkhandel med klær.

E-handel

I henhold til oppdraget skulle Norsus og Norion også identifisere mengden produkter som settes på markedet gjennom distansesalg eller e-handel. Ettersom privat import under 350 kroner ikke er tollpliktig, blir ikke slike mengder registrert i tollregisteret: «Ifølge Skatteetaten kan det være at fraktfirmaene som fysisk bringer varene inn i landet, har data på volum, i vekt eller antall, men det vil ikke finnes data på innhold siden det ikke er krav om at dette skal oppgis av avsender.»²⁴

Det har derfor ikke vært mulig å få data på import av tekstiler under 350 kroner. Rapporteringsplikt som også omfatter e-handelsaktører, vil gi bedre oversikt over massestrømmen.

Varer med en handelsverdi på inntil 3000 kroner per vare fra netthandlere som deltar i VOEC-ordningen (VAT on E-commerce / mva. på e-handel), får ingen tollbehandling eller fortollingspris når varene kommer til Norge. Disse butikkene rapporterer merverdiavgift direkte til norske skattemyndigheter. Disse volumene er det derfor også vanskelig å få kartlagt i en massestrømsanalyse.

Virke Analyse anslår netthandelen med klær til å ligge på cirka 21 prosent av den samlede handelen med klær, basert på data fra SSB og korttransaksjoner.²⁵ Den danske Miljøstyrelsen har i sin utredning om produsentansvar for tekstiler lagt til grunn en antagelse om at «16 procent af det samlede forbrug af tøj, sko og accessories sker gennem e-handel».

Volym fordelt på fibertype

Norsus og Norion har, ut fra hva som er mulig å trekke ut av data fra tolltariffen, identifisert mengder produkter ut fra fibertype og materialer der dette er oppgitt. Det er imidlertid ikke tilfelle for alle relevante tolltariffkoder, så en helt presis statistikk kan ikke oppgis, og Norsus og Norion påker at det «er knyttet stor usikkerhet til treffsikkerheten mht. oversikten over fibertyper i tollregisteret». Det er blant annet slik at importører må velge selv hvilken fibertype eller materialtype som skal registreres. Ettersom mange produkter består av en blanding av ulike fibre, vil de oppgitte tallene heller ikke være helt nøyaktige, selv om en kan anta at de fleste da vil merke produktene som «annet». Fra tollkodene som oppgir fibertype, importeres det mest under kategorien bomull (25 395 tonn) og dernest under kategorien syntetiske/kunstfibre (22 554 tonn). Den tredje største kategorien er tollkoder som benytter ord som trikotasje, tekstil eller lignende (20 478 tonn). Trikotasje (strikkede tekstiler, f.eks. gensere) kan være både syntetiske tekstiler, tekstiler av naturfiber eller en blanding.

Produkter som kan inneholde tekstiler

Ettersom definisjonen av tekstiler er uklar, ba arbeidsgruppen også om at det skulle innhentes kunnskap om tekstilmengder som kunne være i grensesonen, slik som gulvtepper og annet gulvbelegg av tekstilmateriale, presenninger, fottøy, hatter og madrasser, dyner og puter. Oversikten for disse viser at om lag 55 500 tonn produkter som kan inneholde tekstiler, ble satt på det norske markedet i 2022.

²² Miljøstyrelsen (2023): Økonomiske og miljømessige konsekvenser ved at indføre et utvidet produsentansvar for tekstilproducenter

²³ Samfunnsøkonomisk analyse (2022): Overskudd av klær fra klesbransjen i Norge

²⁴ Norsus / Norion (2023): Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge

²⁵ Handelsrapporten 2021, Virke Analyse

Gulvtepper, tepper og teppefliser utgjør sammen med madrasser den største kategorien, med om lag 14 000 tonn hver. Det antas at madrasser i alle tilfelle vil kategoriseres som «grovavfall» eller «mixed municipal waste» i henhold til EUs rammedirektiv om avfall,²⁶ men selv om disse mengdene trekkes fra, er det vesentlige mengder som da ligger i grenseland og som har betydelige kostnader forbundet med avfallshåndtering.

Eksport av tekstiler og tekstilavfall

Oversikten viser at om lag 32 000 tonn tekstiler ble eksportert ut av Norge i 2022. Blant disse tekstilene vil det også være tekstilavfall, da tekstilene sendes ut uten å forberedes og sorteres. Estimerer fra tekstilinsamlere varierer, men Fretex anslår, basert på sorteringen som gjøres, at 15-16 prosent av tekstilene som eksporteres fra Norge til sortering i andre europeiske land, er tekstilavfall, hvorav 11 prosent går til materialgjenvinning og de resterende 4-5 prosentene til forbrenning. Det vises til kapittel 5.5 for ytterligere omtale av eksport av brukte tekstiler og tekstilavfall fra Norge.

Massestrømsanalysen peker på noen grunnleggende utfordringer for et produsentansvar for tekstiler

Antallet tolltariffkoder som kan inneholde tekstiler, og klarhet om eksakt avgrensning av hva som skal inkluderes i et produsentansvar, illustrerer en særegenhet ved tekstiler som produktkategori. Det gjør det utfordrende å bestemme hvilke produkter og produsenter som skal inkluderes.

At tekstilprodukter er såpass ulike, gjør det også utfordrende å stille krav om innsamling og behandling i form av forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.

En rapporterings- og registreringsplikt for produsenter kombinert med oppdaterte tolltariffkoder kan gi muligheter for å få bedre og mer enhetlige data.

3.3 Innsamling av tekstiler og tekstilavfall

Beskrive dagens innsamlingsordninger for tekstiler og tekstilavfall og mulige fremtidige løsninger

Fra 1.1.2025 vil det som følge av EU-krav innføres krav til kommunene om separat innsamling av tekstilavfall fra husholdninger. Tekstiler som doneres til ombruk, og som ikke er definert som tekstilavfall, samles i dag i all hovedsak inn av ideelle organisasjoner.

Når vi snakker om tekstiler som forbrukere og husholdninger kvitter seg med, dreier det seg om tre hovedstrømmer:

1. Brukte tekstiler som ikke er avfall, og som skal gå til ombruk.
2. Tekstilavfall, det vil si «kasserte» tekstiler,²⁷ som kommuner har plikt til å samle inn separat fra 2025, og som i utgangspunktet skal gå til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.
3. Tekstilavfall som er av så dårlig kvalitet at det skal energigjenvinnes, og derfor må sorteres som restavfall. Dette er tekstiler som er så utslitte, tilgrisede eller skadede at de må regnes som ødelagte. Dersom tekstilavfallet inneholder kjemikalier eller maling, kan det være at det må sorteres som farlig avfall.

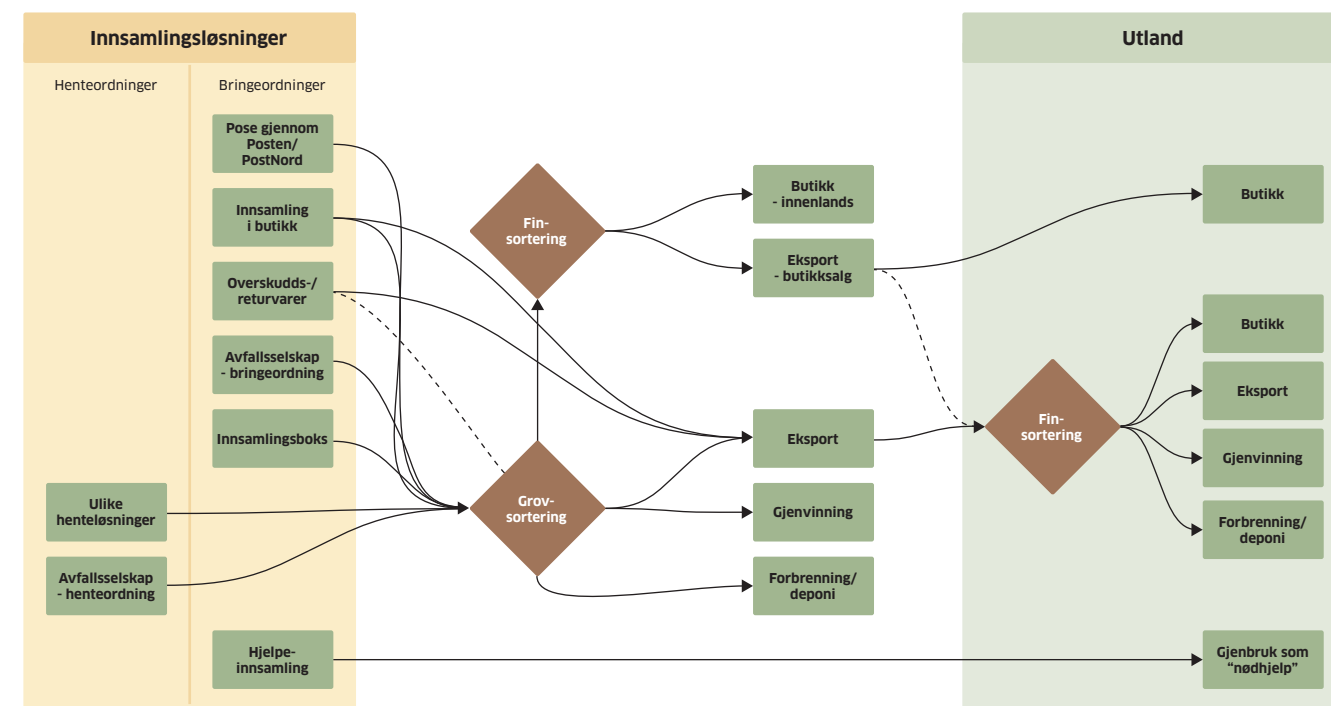
Det kan være uklart hva som er tekstiler som egner seg til forberedelse til ombruk, altså om det er tilstrekkelig med en sjekk under sortering eller om de må rengjøres eller repareres før de på nytt settes på markedet. Materialgjenvinningsteknologien og etterspørselen etter tekstilavfall til materialgjenvinning vil også påvirke vurderingen av hva som kan være tekstilavfall til materialgjenvinning og hva som må gå i restavfallet. I forbindelse med utviklingen av et produsentansvar for tekstiler og krav til separat innsamling av tekstilavfall må det utvikles krav og/eller veiledning om hva som skal defineres som potensielt ombrukbart / kan gå til forberedelse til ombruk, hva som er materialgjenvinnbart, og hva som må energigjenvinnes og derfor kastes med restavfallet. Dette vil imidlertid være i stadig endring.

Innsamlingsystemene for tekstiler og tekstilavfall per i dag kan illustreres med figur x under.

Det er mulig med kombinasjoner av løsninger, for eksempel henteordning for ombrukstekstiler og bringeordning for materialgjenvinnbare tekstiler.

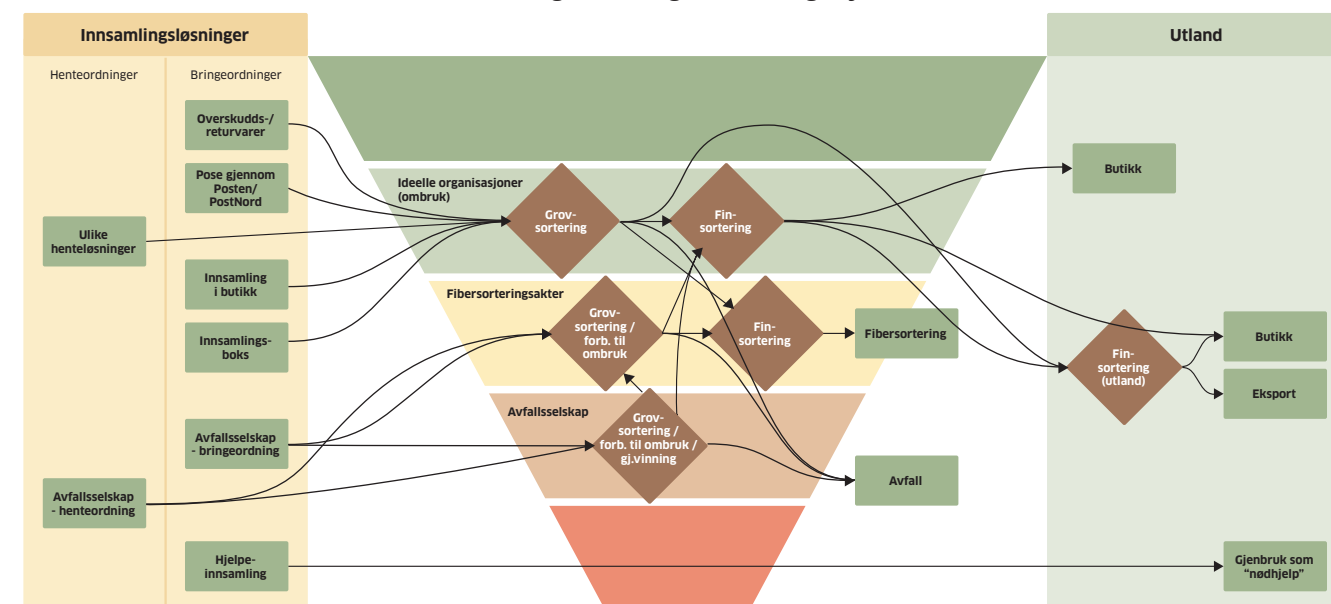
Hvilken innhentingsløsning som velges, avhenger av hvilket mål produsentansvaret setter for de ulike kategoriene samt krav til separat innsamling av tekstilavfall. For eksempel vil en eventuell landsdekkende henteordning med stor sannsynlighet gi mer tekstiler til ombruk og gjenvinning, men til en høyere pris enn ved en bringeordning.

Dagens innsamlingsflyt



Figur 7: Dagens innsamlingsflyt/-strømmer

Mulig framtidig innsamlingsflyt



Figur 8: Fremtidens mulige innsamlingsflyt/-strømmer

26 Official Journal of the European Union: DIRECTIVE (EU) 2018/851 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste

27 Miljødirektoratet (2021): Juridiske avklaringer knyttet til tekstiler og tekstilavfall. Svarbrev til Avfall Norge.

3.4 Miljøpåvirkning fra tekstiler og tekstilavfall

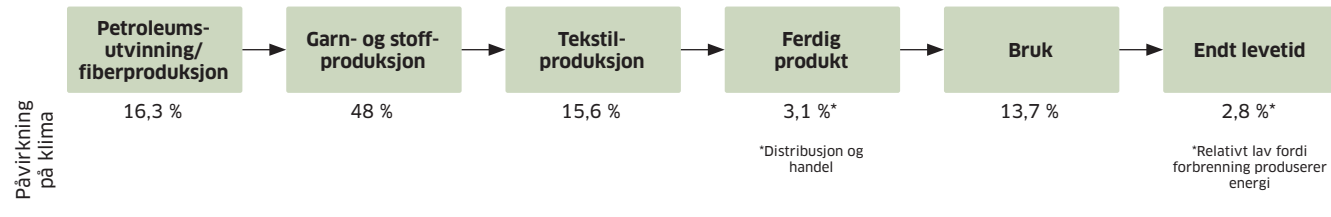
Tekstiler har ulike typer miljøpåvirkning i produksjons-, bruks- og avfallsfasene, noe som også varierer med hvilke tekstilfibre og produkttyper det er snakk om. Norsus og Norion har i rapporten sin gått gjennom en rekke studier som er gjennomført de siste årene om miljøpåvirkning i forbindelse med tekstiler. Informasjonen i dette delkapitlet er hentet fra Norsus og Norions rapport der ikke andre kilder er oppgitt.²⁸

Miljøpåvirkningen kan falle i flere ulike kategorier: klimagassutslipp, energiforbruk, vannbruk, kjemikalieforbruk inkludert plantevernmidler, toksisitet, eutrofiering, arealbruk og relaterte indikatorer (f.eks. konsekvenser for biologisk mangfold). Den største delen av miljøpåvirkningen kommer

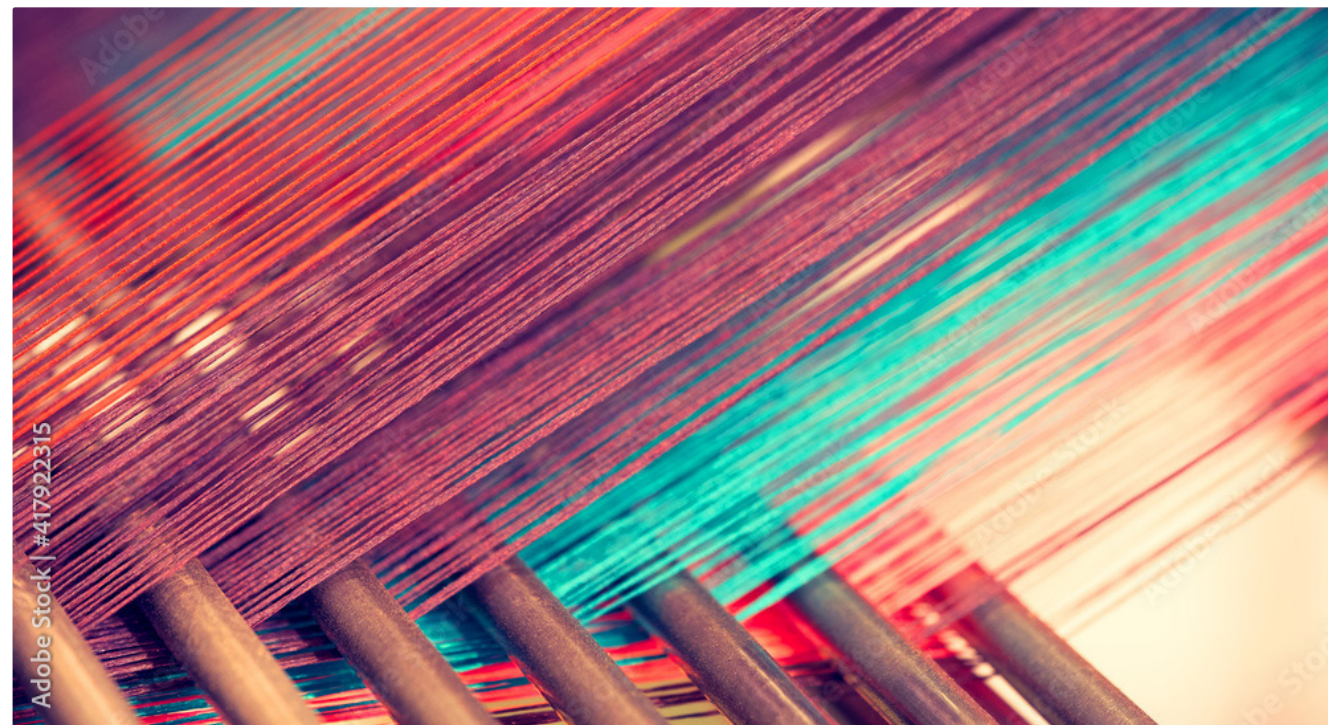
fra *produksjonsfasen*. For eksempel kan en ny T-skjorte ha mellom 34 og 70 ganger så stor miljøpåvirkning som en brukt, avhengig av om den består av 100 prosent polyester eller bomull.

Norsus og Norion viser til en studie av Mistra Future Fashion over prosentvis andel av CO₂-utslipp fra de ulike fasene, der de kommer frem til at selve stoffproduksjonen står for nesten halvparten, jf. figur x.

Bruk av tekstiler belaster miljøet ved vask og tilhørende forbruk av vann, energi og kjemikalier. Spredning av mikroplast fra syntetiske fibre er en stor og økende utfordring, og forskning viser at hele 35 prosent av mikroplasten i havene kan stamme fra syntetiske tekstiler.²⁹ Miljøbelastningen fra *ombruk* er begrenset til transport og sortering.



Figur 9: Tekstilverdikjeden og klimapåvirkning



28 Deloitte har også utført en analyse for Miljøstyrelsen i Danmark, og den svenske offentlige utredningen har viet betydelig plass til omtale av tekstilers miljøpåvirkning.
29 Norsus / Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*, som viser til forskning fra International Union for the Conservation of Nature

Ombruk og materialgjenvinning kan foregå i flere ledd i verdikjeden, jf. figur x.

Håndtering av *tekstilavfall* krever energi og ressurser forbundet med oppsamlingsløsningen som velges (f.eks. produksjon av beholder eller pose), transport, sortering og behandling. Ulike behandlingsprosesser, det vil si forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og energigjenvinning, vil ha ulike miljøkonsekvenser. Tekstilavfall kan også være et betydelig forsøplingsproblem, og i en rekke eksportland for brukte tekstiler vil deponi være siste stoppested i stedet for materialgjenvinning eller energigjenvinning.

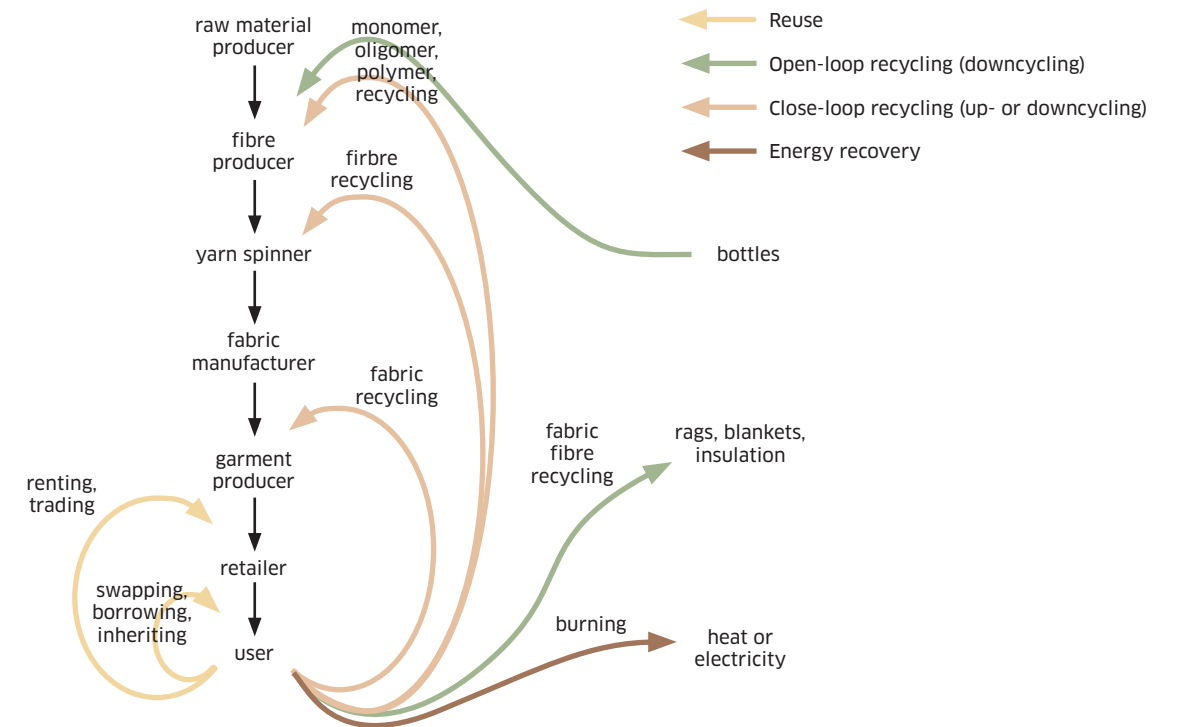
Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å kvantifisere miljøpåvirkningen ved håndtering av tekstilavfall, men forberedelse til ombruk – gjennom sjekk/sortering, reparasjon eller vask – gir mindre miljøkonsekvenser enn materialgjenvinning.

Det meste av ikke-ombrukbart tekstilavfall som går til materialgjenvinning i dag, «nedsirkuleres», det vil si at stoffet benyttes til slikt som filler og fyllmasse i for eksempel bilseter. Det pågår imidlertid en rekke initiativer, også i Norden, som ser nærmere på mulighetene for fiber-til-fiber-materialgjenvinning av tekstilavfall. Selv om flere anlegg er under planlegging, er det ikke gitt at disse blir etablert.³¹

Materialgjenvinning av tekstiler skjer hovedsakelig på to måter:

- **Mekanisk:** Den vanligste formen for materialgjenvinning av tekstiler.³² Som oftest rives (shreddes) eller kuttet tekstilene opp før det kan lages nye fibre. Deretter blir fibre kardedet og spunnet til ny tråd. Tekstiler som egner seg for mekanisk gjenvinning, kan være plagg av akryl, ull og bomull.
- **Kjemisk:** Metode som kan egne seg for både syntetiske fibre, blandingsprodukter (bestående av for eksempel bomull og polyester) og rene bomullsprodukter. Fibrenes polymerer løses opp til molekylærnivå ved hjelp av kjemikalier og spinnes deretter til nye fibre.

Også andre metoder forskes på og prøves ut, som termomekanisk og biobasert materialgjenvinning. Førstnevnte metode baserer seg på oppvarming/smelting av syntetiske tekstiler som så spinnes til ny tråd, mens biobaserte prosesser bryter ned tekstilavfall ved hjelp av biokjemiske prosesser og mikroorganismer til nye råvarer som enten kan brukes til andre formål eller til å lage nye fibre.³³



Figur 10: Ombruk og materialgjenvinning i tekstilverdikjeden³⁰

30 Hentet fra IVL (2023): *IVL (2023): Sustainable clothing futures - Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe*
31 Se f.eks. VTI m.fl. (2022) *Towards a sustainable circular system of textiles in the Nordics* og IVL (2023): *Sustainable clothing futures - Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe*. Norsk Tekstilgjenvinning AS er én aktør som ønsker å etablere materialgjenvinningskapasitet i Norge. Plast Nordic er en annen.
32 Ribul, M. et. al. (2021): *Mechanical, chemical, biological: Moving towards closed-loop bio-based recycling in a circular economy of sustainable textiles*
33 Se f.eks. Ribul, M. et. al. (2021): *Mechanical, chemical, biological: Moving towards closed-loop bio-based recycling in a circular economy of sustainable textiles*.

Det svenske Naturvårdsverket påpeker at fiberkvaliteten er avgjørende for hvorvidt tekstilavfallsprodukter kan materialgjenvinnes. Både mekanisk og kjemisk materialgjenvinning vil over tid bryte ned kvaliteten på fibre, og det er derfor begrenset hvor mange ganger materialene kan materialgjenvinnes. I teorien kan syntetiske fibre materialgjenvinnes kjemisk til samme kvalitet som nye.³⁴

Ettersom kapasiteten for fiber-til-fiber-materialgjenvinning av tekstiler fortsatt er lav og teknologien fortsatt relativt umoden, har vi liten erfaring og innsikt i hvor kostnads- og ressurseffektive ulike materialgjenvinningsteknologier vil være sammenlignet med ny produksjon eller ombruk. Materialgjenvinning vil også kreve ressurser, ikke minst energi, både til sortering og i selve materialgjenvinningsprosessen. I tillegg vil produksjon av tekstiler fra materialgjenvunnede tekstilfibre også ha miljøkonsekvenser.

Tekstilfibre og produkttyper

Bildet kompliseres ytterligere når vi ser på ulike typer tekstilfibre. Norsus og Norion påpeker at data om tekstilfibres miljøpåvirkning er mangelfull, og «[f]or nye fibre som påstås å være mer bærekraftige, er det ofte ingen data tilgjengelig for å støtte slike påstander».

Norsus og Norion har gått gjennom et stort antall livsløpsanalyser, og ut fra disse kan det se ut til at syntetiske fibre på mange miljøparametre kommer bedre ut enn andre fibertyper. Dette kan imidlertid maskere andre utfordringer, som problemet med mikroplast og at produkter som består av en stor andel syntetiske fibre, ofte er billigere og gis bort eller kastes raskere. De vil også kunne være mer krevende å materialgjenvinne mekanisk,³⁵ blant annet fordi de er mer slitesterke og derfor krever mer energi.³⁶

En utfordring med livsløpsanalyser er at de ofte er lite sammenlignbare, og det kan være vanskelig både å få tak i og å forstå datagrunnlaget som er benyttet. Det oppstår også stor variasjon ved at noen ser på produktet fra vugge til grav og andre fra vugge til «gate», det vil si frem til et ledd i verdikjeden, men ikke til bruks- og avfallsfasen. Oppsummert sier Norsus og Norion at «Det blir derfor til slutt et politisk verdispørsmål om hva som ønskes prioritert (...) de fleste fiber- og produksjonsmåter [har] både fordeler og ulemper. Ettersom det er svært utfordrende å vurdere dem opp imot hverandre på en objektiv måte, kommer det derfor an på hvilke aspekter som ønskes prioritert.»

Miljøpåvirkningen vil også avhenge av produkttype, og noen produkter består av flere forskjellige typer fibre og andre materialer. Jo flere fibertyper og materialer et produkt består av, desto vanskeligere vil det være å reparere og materialgjenvinne. Det varierer hvor ensartet produktene må være for at de skal kunne materialgjenvinnes, men ut fra tilgjengelig informasjon om teknologi og anlegg under etablering må graden av blandede materialer være lav for at produktene skal kunne materialgjenvinnes til nye fibre.³⁷

Levetid, varighet og holdbarhet

Studier av miljøpåvirkning handler ofte om tekniske aspekter og hvor lang levetid eller «durability» produktene vil ha. Det er imidlertid mer krevende å måle hvor lenge de faktisk brukes, ettersom dette kan variere betydelig mellom ulike brukere/eiere. Et plagg kan godt være designet og produsert for å vare lengst mulig, men denne tekniske levetiden eller holdbarheten vil ha lite å si hvis brukeren kaster det etter kort tid. Lave priser og hyppige endringer i kolleksjoner og motebilde er faktorer som ofte bidrar til at produkter som egentlig kan leve svært lenge, i praksis har kort varighet.



34 Naturvårdsverket (2015): *Textilåtervinning. Tekniska möjligheter och utmaningar*. Vist til i SOU 2020:72 *Et producentansvar for tekstil*.

35 Naturvårdsverket (2015): *Textilåtervinning. Tekniska möjligheter och utmaningar*. Vist til i SOU 2020:72 *Et producentansvar for tekstil*.

36 Foreløpige resultater fra plukkanalyser i Norge der også fibertype studeres, utført av Mepex, gir ikke noe klart svar på om det kastes mer av noen tekstil- og fibersammensetninger enn av andre. Pågående pilotprosjekter kan gi tydeligere svar.

37 Se f.eks. IVL (2023): *Sustainable clothing futures - Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe*. Arbeidsgruppen har også fått likelydende innspill fra en norsk aktør som arbeider med å etablere anlegg for tekstilgjenvinning.



Adobe Stock | #415160268

4. Krav i EU/EØS-regelverk

4. Krav i EU/EØS-regelverk

4.1 Minimumskrav i EUs rammedirektiv om avfall

Av praktiske hensyn har vi – i hovedsak – gjengitt henvisninger til minimumskrav til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall slik de er beskrevet i Miljødirektoratets gjennomgang av produsentansvaret, deloppdrag 1.

- Fortalen: «Dette direktivet fastsetter tiltak for å beskytte miljøet og menneskers helse ved å forhindre eller redusere generering av avfall, de negative virkningene av generering og håndtering av avfall, og ved å redusere de samlede konsekvensene og forbedre effektiviteten av ressursbruk, som er avgjørende for overgangen til en sirkulær økonomi og for å garantere unionens langsiktige konkurransevne.»
- «I henhold til artikkel 8a (1) (a) skal alle berørte aktørers roller og ansvarsområder være klart definert. Kravet innebærer at det både må være klart definert hvem de ulike aktørene som er involvert i de ulike ordningene er, samt hvilke plikter og ansvar de ulike aktørene har.
- Artikkel 8a (1) (b) krever at medlemsstatene fastsetter avfallshåndteringsmål i tråd med avfallshierarkiet, for minimum å oppnå de kvantitative målene for den enkelte ordningen for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall, samt «*fastsette andre kvantitative og/eller kvalitative mål, der anses som relevante for ordningen for utvidet producentansvar*».
- I henhold til artikkel 8a (1) (c) skal det foreligge et rapporteringssystem for å samle inn data om produktene som bringes i omsetning i medlemsstaten av produsenter som er underlagt utvidet produsentansvar. Videre skal rapporteringssystemet samle inn data om innsamling og behandling av avfall fra disse produktene, samt andre data som er relevante for målene for avfallsbehandling i artikkel 8a (1)(b).
- Det følger av artikkel 8a (1) (d) at produsenter av produkter skal likebehandles, uavhengig av deres opprinnelse eller størrelse, uten å pålegge en uforholdsmessig stor regelverksbyrde på produsenter som fremstiller produkter i små mengder. Bestemmelsen må tolkes og implementeres i lys av proporsjonalitetsprinsippet og prinsippet om at forurenser betaler. Fra utkastet til veileder fremheves særlig at rapporteringskrav ikke skal medføre en uproporsjonal byrde for produsenter som setter små mengder av produkter på markedet (SMEs), samtidig som rapporteringskravene skal sikre korrekte data om produktene og bidra til å forhindre gratispassasjerer (free-riding).
- I henhold til artikkel 8a (2) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at avfallsbesittere av de relevante produktene underrettes om avfallsforebyggende tiltak, sentre for ombruk og forberedelse til ombruk, retur-systemer og avfallsinnsamling, og om forebygging av

forsøpling. Medlemsstatene skal også treffe tiltak for å oppmuntre avfallsbesitterne til å ta ansvar for å levere avfallet sitt til systemene for separat innsamling.

- Artikkel 8a (3) (a) krever at det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, har et klart definert dekningsområde med hensyn til geografi, produkter eller materialer, uten å begrense dette til de områdene der avfallsinnsamlingen og -håndteringen er mest lønnsom.
- Artikkel 8a (3) (b) krever at det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, sikrer hensiktsmessig tilgang til avfallsinnsamlingssystemer innenfor dekningsområdet nevnt i bokstav (a).
- Etter artikkel 8a (3) (c) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, har de finansielle midlene eller finansielle og organisatoriske midlene som kreves for å overholde forpliktelsene om utvidet produsentansvar.
- Etter artikkel 8a (3) (d) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, innfører en tilstrekkelig ordning for egenkontroll for å vurdere sin økonomistyring (herunder overholdelse av kravene til kostnadsdekning og differensiering av vederlag) og kvaliteten på dataene som samles inn og rapporteres. Der det er relevant kan egenkontrollen støttes av regelmessige uavhengige revisjoner.
- Etter artikkel 8a (3) (d) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, offentliggjør opplysninger om oppnåelsen av de fastsatte målene for avfallshåndtering. Dersom forpliktelsene om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt (for eksempel gjennom at returselskap oppfyller forpliktelsene på produsentenes vegne), skal det også treffes tiltak som sikrer offentliggjøring av opplysninger om eierskap og medlemskap, vederlag per solgte enhet eller per tonn produkt som bringes i omsetning, og fremgangsmåten for utvelgelse av aktører/operatører for å håndtere avfallet.
- I henhold til artikkel 8a (4) (a) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at de finansielle bidragene som produsenten av produktet betaler for å overholde sine forpliktelser om utvidet produsentansvar, dekker kostnadene for separat innsamling av avfall og påfølgende transport og behandling av avfallet. Videre skal det finansielle bidraget dekke

kostnadene knyttet til kravet i artikkel 8a (2) om å gi tilstrekkelig informasjon til avfallsbesittere om avfallsforebygging, ombruksløsninger mv., samt kostnadene ved innsamling og rapportering av data.

- Artikkel 8a (4) (b) gjelder bare i tilfeller hvor forpliktelser om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt, ikke individuelt av den enkelte produsent. Dersom dette er tilfelle, skal vederlaget produsenten betaler, om mulig tilpasses og differensieres til enkeltprodukter eller grupper av lignende produkter (økomodulering). Av bestemmelsen fremgår at dette skal gjøres ved å ta særlig hensyn til produktenes holdbarhet og om de kan repareres, brukes om igjen og materialgjenvinnes, samt til forekomsten av farlige stoffer, og baseres på et livssyklusperspektiv. I tillegg må økomoduleringen være i samsvar med og utfylle eksisterende relevant regelverk, for eksempel krav til miljøvennlig design eller andre produktstandarder.
- Av artikkel 8a (4) (c) fremgår at vederlaget som produsenten skal betale, ikke skal overstige de kostnadene som er nødvendige for å yte avfallshåndteringstjenester (innsamling, transport og behandling av avfallet) på en kostnadseffektiv måte. Slike kostnader skal fastsettes på en transparent måte av de berørte aktørene.
- Av artikkel 8a (4) (c) fremgår også at medlemsland i visse tilfeller – ut fra behovet for å sikre en tilfredsstillende avfallshåndtering og økonomisk bærekraft – kan avvike fra fordelingen av det finansielle ansvaret som er fastsatt i art. 8a (4) (a), forutsatt at produsenter forplikter seg til å dekke minst 80 prosent av nødvendige omkostninger.
- Artikkel 8a (5) stiller krav om at det innføres en tilfredsstillende ramme for overvåking (tilsyn) og håndheving for å sikre at produsentene av produkter og organisasjonene som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på deres vegne, gjennomfører sine forpliktelser, at de finansielle midlene brukes på riktig måte, og at alle aktører som deltar i gjennomføringen av ordningene for utvidet produsentansvar, rapporterer pålitelige data. Dersom det på en medlemsstats territorium er flere organisasjoner som gjennomfører forpliktelser om utvidet produsentansvar på vegne av produsenter, skal medlemsstaten utpeke minst ett organ uten private interesser eller en offentlig myndighet til å føre tilsyn med gjennomføringen av forpliktelsene om utvidet produsentansvar.
- Etter artikkel 8a (6) skal medlemsstatene sørge for en regelmessig dialog mellom berørte parter som deltar i gjennomføringen av ordningene for utvidet produsentansvar, herunder også (hvis relevant) aktører som driver sosial virksomhet, nettverk for ombruk og reparasjon og operatører innen forberedelse til ombruk.»

4.2 Andre relevante rammevilkår

Tekstilnæringen må, på samme måte som alle selskaper som setter produkter på det norske markedet, forholde seg til produktreguleringer og lovverk for markedsføring.

Tekstiltoll

Import av tekstiler er omfattet av toll. Toll har vært et reguleringsverktøy for å kontrollere import og eksport av tekstilprodukter og for å beskytte innenlandsk produksjon. Tollsatsen er på inntil 10,7 prosent og varierer med type tekstil, opprinnelsesland og andre kriterier.³⁸ For norsk tekstilnæring utgjør tollsatsen en konkurranseulempe så lenge utenlandske selskaper får tollfrihet for forsendelser under 3000 kroner gjennom VOEC-ordningen (forenklet moms på e-handel) eller deklarasjonsfritaket for forsendelser med verdi på under 350 kroner. Totalt utgjør tollavgiften en kostnad for tekstilnæringen på et sted mellom 1 og 1,3 milliarder kroner årlig. Den er slik sett en særavgift for tekstilnæringen som svekker næringens konkurransevilkår, særlig i møte med netthandel som underskriver grensen i VOEC og deklarasjonsfritaket. Deler av produktene som settes på markedet gjennom e-handel, fraktes med fly.

EU-krav

EU lanserte i mars 2020 sin handlingsplan for sirkulær økonomi, som en del av Green Deal. Planen peker på politikuttvikling og reguleringer på flere områder, og særlig innenfor syv prioriterte materialstrømmer, inkludert tekstiler. 30. november 2022 la kommisjonen frem en tekstilstrategi sammen med forslaget til en økodesignforordning. Flere av regelverksendringene som er varslet i handlingsplanen for sirkulær økonomi, tekstilstrategien og økodesignforordningen, henger tett sammen. EU vil også stille strengere krav til åpenhet og rapportering gjennom EUs direktiv om bærekraftsrapportering samt strengere krav om markedsføring og «grønne» påstander.

Gjennom økodesignforordningen har EU-kommisjonen varslet at den ønsker å regulere hvordan produkter designes og produseres, og gjennom dette også påvirke bruks- og avfallsfasene. Kravene skal bidra til at produkters negative innvirkning på miljøet reduseres gjennom hele produktets livssyklus. Dette inkluderer valg av materialer, produksjonsprosess, energiforbruk under bruk samt mulighetene til ombruk og materialgjenvinning når produktet har nådd slutten av sin levetid. Produsenter forpliktet til å gi forbrukere relevant, nøyaktig og sammenlignbar informasjon om produktets energiforbruk og miljøpåvirkning. Kravene skal utformes som horisontale krav på produktgruppenivå eller spesifikke krav til enkeltprodukter.

³⁸ <https://www.toll.no/no/bedrift/import/beregning/>

Forordningen er en del av det helhetlige arbeidet med et rammeverk for bærekraftige produkter, og omfatter også krav om digitale produktpass, styrkede forbrukerrettigheter og krav til grønne påstander. Kommisjonen har varslet at tekstiler er en av gruppene som er prioritert for utvikling av økodesignkrav. Kravene skal utvikles av faggrupper under EU-kommisjonen og gjennomgå høringer før de fastsettes.

EUs tekstilstrategi inkluderer en rekke signaler om krav/ virkemidler som er særskilt viktige for et produsentansvar, inkludert følgende:

- Forslag om harmoniserte produsentansvarsregler for tekstiler, med et økomoduleringskrav. Hovedformålet er å etablere en økonomi / et marked for «innsamling, sortering, ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, i tillegg til insentiver for produsenter og merkevarer til å sikre at produktene deres er designet i tråd med sirkularitets-prinsipper».

- Varsel om målkrav for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, med sikte på å endre rammedirektivet i 2024. EU-parlamentet har i tillegg varslet at de ønsker målkrav for avfallsreduksjon.³⁹
- Mulige krav om at separat innsamlet tekstilavfall fra husholdninger – og lignende avfall – blir forberedt til ombruk som et første skritt.
- At det skal foreslås – basert på en konsekvensvurdering – at «en betydelig andel av bidrag til EPR-ordninger skal anvendes til tiltak som fremmer avfallsforebygging og forberedelse til ombruk».
- Vurdering av forbud mot å destruere usolgte produkter.

«End of waste»-kriterier for tekstiler vil også gi større klarhet i hva som vil gjelde som forberedelse til ombruk og kriterier for materialgjenvinning.⁴⁰

EU Textiles Policy Framework

Ecosystem	Supply Chain	Consumption	End-of-Life	Reporting
Textiles Ecosystem Transition Pathway	Eco-design for Sustainable Products Regulation	Green Claims Directive	Waste Framework Directive	Corporate Due Diligence Directive
EU Pact for Skills – Textile, Clothing, Leather & Footwear	Industrial Emissions Directive	Directive of Empowering Consumers for the Green Transition	Waste Shipment Regulation	Corporate Sustainability Reporting Directive
Sustainable Finance	Chemicals Regulations (e.g.) REACH revision, PFAS)	Textile Labeling Regulation		Product Environmental Footprint (PEF)
Push for microfibres initiative		EU Ecolabel criteria for textile products		
		EU green public procurement criteria for products and services		

Figur 11: EUs eksisterende og varslede rammevilkår som berører tekstiler

³⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230424IPR82040/ending-fast-fashion-tougher-rules-to-fight-excessive-production-and-consumption>

⁴⁰ The Commission starts to develop end-of-waste criteria for plastic waste (europa.eu)





5. Arbejdsgruppens vurderinger og forslag

5. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

Kapitlet drøfter først hvilken avgrensning/definisjon som bør ligge til grunn for tekstiler, for så å diskutere «nasjonale målsetninger» som bør ligge til grunn for en produsentansvarsordning. Deretter gjennomgås enkeltelementer som i hovedtrekk følger rammen for produsentansvar i eksisterende forskrifter og anbefalingene i Miljødirektoratets forslag til en grunnmodell for produsentansvar. Arbeidsgruppen tatt hensyn til tekstilprodukters egenskaper, som krever at det gjøres noen tilpasninger. Mulige løsninger for økomodulering, kostnadsdekning og til slutt produktregister er problemstillinger og elementer som arbeidsgruppen har brukt mye tid på, og som vi mener er særlig relevante for etableringen av et produsentansvar for tekstiler som skal bidra til en mer sirkulær økonomi.

5.1 Definisjon av tekstiler og avgrensning i et norsk produsentansvar

I oppdraget og mandatet fra KLD ble arbeidsgruppen bedt om å legge EUs definisjon av tekstiler til grunn. EU opererer med flere definisjoner og ikke en helt klar avgrensning, arbeidsgruppen har derfor brukt resultater fra kunnskapsinnhenting og egne diskusjoner i gruppen for å søke å finne en fornuftig avgrensning.

I arbeidet med kunnskapsinnhenting har arbeidsgruppen lagt til grunn en bred definisjon av tekstiler for å kunne avdekke hvor store mengder som settes på markedet. Det kan være mange grensetilfeller, og tolltariffen inneholder svært mange koder som kan inkludere tekstiler. Dette er viktig for å få en oversikt over totale massestrømmer og hvilke produkter det er realistisk å inkludere i et produsentansvar i første omgang. Arbeidsgruppens forslag til avgrensning av tekstilprodukter som skal omfattes av et produsentansvar, er derfor snevrere enn den som er lagt til grunn for kunnskapsinnhenting. Dette hovedsakelig i lys av hva som er mulig å registrere gjennom tolltariffen, men også ut fra forbrukernes perspektiv: Hva forstår de som tekstiler? EU opererer med ulike definisjoner, avhengig av om det er snakk om tekstiler eller tekstilavfall. I tekstilmerkeforordningen er tekstiler definert slik: «Textile products are defined by the European Parliament and the Council (2011) as “any raw, semi-worked, worked, semi-manufactured, manufactured, semi-made-up or made-up product, which is **exclusively** composed of textile fibres, regardless of the

mixing or assembly process employed”. Products ‘containing at least 80 % by weight of textile fibres’ are also referred to as textile products.»⁴¹

I veiledningen om separat innsamling av husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet (guidelines on municipal waste) er en noe annen definisjon lagt til grunn: «The scope of **textile waste in this guidance encompasses used garments and home textiles** (bed linen, towels, tablecloths etc.) and similar used textiles from private companies and public organisations e.g. hospital linen, uniforms or workwear. Products where textile fibres are not the dominant material are excluded, e.g. carpets with nontextile heavy backing material duvets and pillows and textiles that are integrated into furniture e.g. upholstery. Textile waste includes both used textile waste and discarded unsold textiles.»⁴²

Det svenske klima- og næringsdepartementet peker i sitt forslag om krav til eparate innsamling av tekstilavfall på at «*Avfallsdirektivet inneholder ingen definisjon av tekstilavfall. Det finns inte heller någon definisjon av textil i någon annan avfallsrelaterad EU-lagstiftning. Det innebär att medlemsstaterna har frihet att avgöra vilket tekstilavfall som ska samlas in, under förutsättning att kravet genomförs på ett sätt som är förenligt med direktivets syfte.*»⁴³

Det svenske klima- og næringsdepartementet påpeker også at forskriften muligens må endres ut fra eventuelle endringer i forbindelse med revisjonsforslaget til rammedirektivet som er varslet i 2023.

I den svenske offentlige utredningen fra 2020 (SOU 2020:72) Ett producentansvar för textil er følgende definisjon lagt til grunn: «*Producentansvar införts för kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil. Detta innebär till exempel att möbler, teknisk textil, filter, textil på löpmeter, madrasser och skor inte omfattas av det nya producentansvaret.*»⁴⁴

I Sveriges forslag om krav til separat innsamling av tekstilavfall foreslås følgende avgrensning av tekstilavfall: «*avfall som består av kläder av textil, hemtextil, inredningstextil, väskor av textil och accessoarer av textil.*»⁴⁵ Forslaget til forskrift er med andre ord det samme som i SOU-en. Danmark har, i sin utredning av et produsentansvar for

tekstiler, lagt følgende definisjon til grunn: «*tekstiler, beklædnings- og boligtekstiler, herunder tøj, sengelinned, håndklæder, duge, viskestykker, gardiner osv., som forbruges af husholdninger og den private og offentlige sektor.*»⁴⁶

Nederland har også fremmet et forslag til produsentansvar for tekstiler. Tekstiler avgrenses der til klær, inkludert arbeidstøy, og husholdnings- og enkelte «hjemtekstiler» med minst 80 prosent tekstilfibre i vektandel.⁴⁷ I redegjørelsen for det nederlandske forslaget understrekes viktigheten av å begynne «med en klart definert gruppe tekstilprodukter», slik at det blir tydeligere hvilke tolltariffkoder en da skal benytte. Den franske produsentansvarsordningen inkluderer også sko.

Av de nevnte landene er det bare Nederland som foreslår at det settes en prosentgrense for hvor mye tekstiler et produkt bør bestå av. Med unntak av at Frankrike har inkludert sko i ordningen sin, er avgrensningene ellers forholdsvis like fra land til land. Inntil nærmere føringer kommer fra EU, kan det gi best forutsigbarhet og mindre risiko å legge seg på avgrensninger som ligner mest mulig på dem andre land benytter. Det vil være utfordrende for både produsenter, myndigheter og andre aktører å forholde seg til særnorske krav. Ulempen er at en relativt stor andel produkter som kan bestå av tekstiler, da faller utenfor.

Som Norsus og Norions massestrømsanalyse viser, er det bare i begrenset grad mulig å benytte tolltariffkoder til å identifisere nøyaktig hva som er tekstiler og hvor stor prosentandel tekstilfibre utgjør i et produkt. Tekstilmerke-

forordningen samsvarer ikke med tolltariffen, som bruker ordet «hovedsakelig». Men det antas, også med dekning i Norsus og Norions rapport, at resultatet blir tilnærmet det samme: «*Hvis et tekstilprodukt skal defineres mer nøyaktig, for eksempel at det inneholder minimum 80 % tekstil, har dette en innvirkning på hva som kan brukes som datakilde. En løs definisjon som ‘i hovedsak’ gjør det mulig å bruke tolltariffen, da dette er måten et tekstilprodukt defineres på her. En definisjon i prosent vil kreve en annen datakilde.*» Jo mer finmasket krav og definisjon er, desto mer krevende er det å bruke eksisterende tolltariffkoder som grunnlag. Norsus og Norion anbefaler derfor å starte med det man vet «hovedsakelig» består av tekstiler, og så utvide eller tilpasse avgrensningen når det har kommet på plass et system for å registrere produkter mer presist.

Arbeidsgruppen har, basert på Norsus og Norions rapport, lagt til grunn en lignende avgrensning som Danmark, Sverige og Nederland, med unntak av grensen på 80 prosent, ettersom det ikke er grunnlag for en slik avgrensning i tolltariffen. Dette kan endres i tråd med anbefalinger om et mer presist system for å registrere og rapportere tekstiler og tekstilavfall, jf. kapittel 5.7 om register og rapportering. Mest mulig like avgrensninger gir også bedre forutsigbarhet for produsenter.

Arbeidsgruppen foreslår imidlertid også å inkludere sko og vesker, ettersom disse typisk vil bestå hovedsakelig av tekstiler/tekstilfibre. Prinsipielt bør disse derfor også inkluderes. Fottøy utgjør en relativt stor kategori av produkter som settes på markedet; om lag 13 000 tonn.



41 Official Journal of the European Union: *Tekstilmerkeforordningen*

42 EU-kommisjonen (2020) *Guidance for separate collection of municipal waste*

43 Klimat- og næringslivsdepartementet (2023). Promemoria: *Cirkulær hantering av textil og tekstilavfall*

44 Statens offentlige utredning (SOU:2020:72): *Ett producentansvar för textil*

45 Klimat- og næringslivsdepartementet (2023). Promemoria: *Cirkulær hantering av textil og tekstilavfall*

46 Miljøstyrelsen (2023): *Økonomiske og miljømæssige konsekvenser ved at indføre et udvidet producentansvar for tekstilproducenter*

47 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021): *Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel*

Det har vært viktig for arbeidsgruppen at en gjennom definisjonen sikrer at en adresserer de problemene en ønsker å løse, og det anses som urimelig at ikke disse produktene også skal underlegges et produsentansvar, selv om de kan være mer krevende å forberede til ombruk eller materialgjenvinne. Aktører som tar imot donerte tekstiler, tar også imot fottøy i innsamlingsløsningene sine, noe som kan bidra til at forbrukere allerede opplever klær og fottøy som en enhetlig gruppe produkter.

Arbeidsgruppen mener derfor at følgende avgrensning bør legges til grunn for første etablering av et (dekningsområde for) produsentansvar for tekstiler i Norge:

«Ethvert produkt, uavhengig av sammensetning eller tilvirkningsprosess, som hovedsakelig består av tekstilfibre eller lær. Dette omfatter klær, sko, vesker og 'hjem-/husholdningstekstiler' som sengetøy, håndklær, duker, pledd og løse tepper, samt lignende produkter til bruk i offentlige og private virksomheter, som arbeidstøy, sykehustekstiler og uniformer.

Produkter der tekstiler ikke utgjør hovedandelen av materialene, for eksempel tepper av andre materialer, regnes ikke som 'tekstiler'. Møbler som helt eller delvis består av tekstiler, er heller ikke omfattet.»

I henhold til denne definisjonen og Norsus og Norions rapport vil produktkategorier og tollkoder ha det dekningsområdet som fremgår av tabell x.

Tollkode	Forklaring
39.26.2000	Klær og tilbehør til klær (herunder hansker, vanter og votter) av plast
42.03.xxxx	Klær og tilbehør til klær, av lær eller kunstlær
43.03.xxxx	Klær, tilbehør til klær og andre varer av pelsskinn
43.04.xxxx	Kunstig pelsskinn og varer derav
61.xx.xxxx	Klær og tilbehør av klær, av trikotasje
62.xx.xxxx	Klær og tilbehør til klær, unntatt trikotasje
63.01.xxxx	Tepper og pledd
63.02.xxxx	Sengelinet, dekketøy, toalett og kjøkkenhåndklær og liknende
63.03.xxxx	Gardiner (herunder draperier) og rullegardiner; gardinkapper og sengeforheng
63.04.xxxx	Andre utstyrsvarer, unntatt de som hører under posisjon 94.04
64.xx.xxxx (Unntatt 64.06.xxxx)	Fottøy, gamasjer og liknende NB: Unntatt 64.06.xxxx «Deler til fottøy (...)»
65.04.xxxx	Hatter og andre hodeplagg, flettede eller fremstilt ved sammensetting av strimler av ethvert materiale, også førede eller garnerte
65.06.xxxx	Andre hodeplagg, også førede eller garnerte

Tabell 1: Tollkoder for tekstilprodukter som foreslås omfattet av et produsentansvar for tekstiler

5.1.1 Arbeidsgruppens anbefalinger:

- Et produsentansvar for tekstilprodukter bør baseres på følgende definisjon:

«Ethvert produkt, uavhengig av sammensetning eller tilvirkningsprosess, som hovedsakelig består av tekstilfibre eller lær. Dette omfatter klær, sko, vesker og 'hjem-/husholdningstekstiler' som sengetøy, håndklær, duker, pledd og løse tepper, samt lignende produkter til bruk i offentlige og private virksomheter, som arbeidstøy, sykehustekstiler og uniformer.

Produkter der tekstiler ikke utgjør hovedandelen av materialene, for eksempel tepper av andre materialer, regnes ikke som 'tekstiler'. Møbler som helt eller delvis består av tekstiler, er heller ikke omfattet.»

- Avgrensningen bør revideres etter behov når oppdatert kunnskap foreligger om hvilke tekstilprodukter som bør omfattes og eventuelle EU-krav.
- Miljømyndighetene bør etablere dialog med andre relevante myndighetsorganer, som Tolletaten, for å drøfte hvordan tollkoder kan oppdateres for å hensynta behovet for mer presis registrering av tekstilprodukter samt sørge for tilgang til data om mengder som settes på markedet, og for å finne ut hvordan et register kan etableres for presist å kunne registrere produkter som bør omfattes av produsentansvar.

5.2 Mål for et produsentansvar for tekstiler

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen «foreslå og begrunne eventuelle **nasjonale målsettinger** som bør settes for tekstiler i en sirkulær økonomi».

Et effektivt virkemiddel forutsetter enighet om hvilke mål og problemstillinger en søker å løse. Enighet om mål gir involverte interessenter – som produsenter, aktører som håndterer avfall / avfallsbesittere, befolkningen og myndighetene – et felles utgangspunkt for hva ordningen skal oppnå. Kvantitative målkrav gir forutsigbarhet for myndigheter og avfallsaktører om mengder som skal håndteres. Det gir aktørene mulighet til å vurdere fremtidige kostnader og hvordan ressurser kan brukes mest mulig effektivt.

I vurderingen av «nasjonale målsettinger» for et produsentansvar har arbeidsgruppen valgt å skille mellom overordnede mål, som formål for ordningen og tilhørende delmål, og kvantitative mål, som mål for ombruk, innsamling eller forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Overordnede mål setter retning og gir styringssignaler for videre utvikling av ordningen. Utvikling av gode kvantitative mål krever kunnskap og tilgang til gode måleverktøy og datakilder. Tilgangen til data vil være en gjennomgående utfordring for et velfungerende produsentansvar for tekstiler, noe også kunnskapsinnhenting fra Norsus og Norion viser.⁴⁸

I fortalen til EUs rammedirektiv om avfall heter det at: «Dette direktivet fastsetter tiltak for å beskytte miljøet og menneskers helse ved å forhindre eller redusere generering av avfall og de negative virkningene av generering og håndtering av avfall, og ved å redusere de samlede konsekvensene av ressursbruk og forbedre effektiviteten av slik bruk, som er avgjørende for overgangen til en sirkulær økonomi og for å garantere unionens langsiktige konkurransevne.» I rammedirektivets Artikkel 8a (1) (b) er det krav om at medlemsstatene fastsetter mål for avfallshåndteringen i tråd med avfallshierarkiet. Rammedirektivet åpner også for å sette overordnede kvalitative målsettinger for en avfallsfraksjon dersom disse målsettingene vurderes å være relevante for den aktuelle produsentansvarsordningen.

I rammedirektivet om avfall er det også satt kvantitative målkrav om at minst 55 prosent av alt husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet – som inkluderer tekstilavfall – skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes innen 2025 (65 prosent i 2035). For enkelte eksisterende produsentansvarsordninger er det fastsatt minimumsmål i direktiv.

⁴⁸ Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*; Sopra Steria (2023): *Løsningsforslag MVP – digitalt register for tekstiler*

⁴⁹ Official Journal of the European Union: *Directive on waste electrical and electronic equipment*

⁵⁰ JRC (2023): *Techno-scientific assessment of the management options for used and waste textiles (draft)*

⁵¹ Miljødirektoratet (2023): *Høring om nye krav til kildesortering av avfall*

⁵² Klimat- og næringslivsdepartementet (2023): *Cirkulær hantering av tekstil og tekstilavfall*

Eksempelvis er det for EE-avfall satt mål for ombruk, gjenvinning og resirkulering – inkludert prosentmål for forberedelse til ombruk.⁴⁹

EU har i tekstilstrategien varslet at de kan fremme forslag om kvantitative mål for håndtering av tekstilavfall i 2024. EU-kommisjonen har innledet et arbeid gjennom sitt «Joint Research Centre» for å utrede mulige kvantitative mål for materialgjenvinning og forberedelse til ombruk.⁵⁰ Kommisjonen arbeider i den forbindelse også med definisjoner for tekstilavfall, f.eks. «end of life criteria». I tekstilstrategien er det også varslet mulige krav om at separat innsamlet tekstilavfall fra husholdninger – og lignende avfall fra næringslivet – blir forberedt til ombruk som et første skritt. I tillegg har kommisjonen varslet forslag om at «en betydelig andel av bidrag til produsentansvarsordninger skal anvendes til tiltak som fremmer avfallsforebygging og forberedelse til ombruk». Kommende krav fra EU vil med andre ord påvirke hvordan mål kan settes.

Mulige nasjonale målsettinger for et norsk produsentansvar for tekstiler

Målformuleringer må legge eksisterende krav til grunn og ta hensyn til nye reguleringer som er varslet fra EU og nasjonalt. Særlig når det gjelder kvantitative mål, må en vurdere sammenhengen med andre temaer, som kostnadsdekning og økomodulering. Tilgang til presis informasjon er en forutsetning for å kunne sette riktige og målbare mål som kan overvåkes på en kostnadseffektiv måte.

I tekstilstrategien varslet EU-kommisjonen at de i 2023 vil legge frem forslag til harmonisert produsentansvar for tekstiler med økomoduleringskrav. Hovedformålet er å etablere en økonomi / et marked for «innsamling, sortering, ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, i tillegg til insentiver for produsenter og merker til å sikre at produktene deres er designet i tråd med sirkularitetsprinsipper».

Etter rammedirektivet skal krav om separat innsamling av tekstilavfall innføres innen 1.1.2025. Miljødirektoratet sendte 29. juni 2023 et forslag til forskrift på høring.⁵¹ Forskriften vil ha betydning for valg av innsamlingsløsninger. For andre avfallstyper er det konkrete prosentkrav til mengden avfall som skal samles inn, men noe slikt mål er ikke foreslått i direktoratets forslag om separat innsamling av tekstilavfall. Dette begrunnes med at det er krevende å si noe om mengdene tekstilavfall og tekstiler som settes på markedet i Norge. Det svenske forslaget om krav til separat innsamling inneholder heller ikke kvantitative målkrav.⁵²

Norsus og Norions oppdaterte analyse av tekstiler på det norske markedet gir oss et oppdatert tallgrunnlag, men det er fortsatt begrenset kunnskap om hvilke mengder kasserte tekstiler som i utgangspunktet ville ha vært ombrukbare, mengder som kan forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, og mengder og produkter som muligens uansett bør kastes i restavfallet. Oversikten fra Norsus og Norion inkluderer ikke dette fordi data ikke er tilgjengelig på et slikt detaljnivå. Prosjektet «Wasted Textiles» i regi av Norwegian Fashion & Textile Agenda (NF&TA) er i gang med et slikt arbeid, der tekstilavfall fra seks kommuner vil analyseres.⁵³ Fremtidige plukkanalyser kan gi tilgang til mer og bedre data.

5.2.1 Formål

En formålsbestemmelse bør formuleres i henhold til eksisterende føringer og ut fra de overordnede hensyn som virkemidlet skal oppnå. Arbeidsgruppen er delt i spørsmålet om hvordan formålsbestemmelsen bør formuleres. Et flertall foreslår at formål bør inkludere volum, mens et mindretall foreslår en formulering de mener er i tråd med øvrige produsentansvar.

Flertallet i arbeidsgruppen, medlemmene fra Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Avfall Norge, Fretex og Samfunnsbedriftene mener at formålet med produsentansvaret er å forebygge miljøbelastning fra tekstiler gjennom hele verdikjeden. Kartleggingen Norsus / Norion gjennomførte for arbeidsgruppen i 2023⁵⁴, samt betydelig mengde annen litteratur, viser at å redusere volumet nye tekstiler som settes på markedet, er den mest treffsikre måten å redusere tekstilers miljøbelastning på, herunder EUs rammedirektiv for avfall, som viser til avfallshierarkiet og reduksjon av avfall som øverste prioritering. Det samme kommer frem i flere rapporter, blant annet fra Hot or Cool Institute⁵⁵ som har gjennomgått de viktigste tiltakene for å holde G20-landenes forbruk av tekstiler innenfor Paris-avtalen og planetens tålegrenser.

Basert på dette foreslår flertallet følgende:

«Formålet med produsentansvar er å forebygge og redusere miljøutfordringer i hele verdikjeden fra tekstiler satt på det norske markedet, i tråd med avfallshierarkiet. Dette oppnås ved:

- *At forurenser betaler,*
- *At kostnader forbundet med forebygging og all håndtering av tekstilavfall dekkes av forurenser,*
- *At kostnader knyttet til øvrige aktiviteter som er nødvendige i systemet dekkes av forurenser (eks. register, plukk-analyser m.m.),*

- *At det innføres separat innsamling, utsortering med høy grad av forberedelse til ombruk, samt materialgjenvinning (fiber-til-fiber) av det som ikke kan ombrukes*
- *Å innføre en styringseffektiv modell for beregning av grunnkostnader og økomodulering som fungerer i henhold til formålet.»*

Avfallshierarkiet legges til grunn for prioritering av tiltak i hele verdikjeden.»

Et mindretall i arbeidsgruppen, arbeidsgruppens medlemmer fra Virke og NHO, mener at et produsentansvar er et sett med virkemidler for å regulere og sikre kostnadsdekning som sikrer god håndtering av produkter også når de blir avfall. En god og presis formålsbestemmelse må speile og prioritere de faktiske oppgavene reguleringen søker å løse, og som det finnes virkemidler til å løse. Selv om reduserte produktvolumer kan være en effekt, er det ikke et produsentansvars formål eller primærmål. Et slikt mål og den tilhørende diskusjonen hører i så fall hjemme i forbindelse med helt andre virkemidler. Mindretallet ser at enkelte i debatten om produsentansvar mener at tekstiler må bli dyrere, slik at det blir mindre av dem. Dette er i så fall en diskusjon om skatter og avgifter og ikke om produsentansvar. Mindretallet viser her til rammedirektivets paragraf 8a (4) (c), som presiserer at vederlaget i et produsentansvar ikke skal overstige kostnadene som er nødvendige for å yte avfallshåndterings-tjenester på en kostnadseffektiv måte. Mindretallets forslag til formål er basert på dette:

Formålet med et produsentansvar for tekstiler er å bidra til en mer bærekraftig og sirkulær tekstilbransje ved:

- *at forurenser betaler*
- *å bidra til at kostnader knyttet til å forlenge tekstilenes levetid i deres opprinnelige form dekkes*
- *å bidra til at kostnader knyttet til håndtering av tekstilavfall dekkes*
- *at avfallshierarkiet skal ligge til grunn og at tiltak skal prioriteres i denne rekkefølgen: avfallsreduksjon, ombruk, forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og energi-gjenvinning*

5.2.2 Delmål

Delmål kan formuleres slik at de tydeliggjør de mål og tilhørende oppgaver som produsentene gjennom returselskap skal oppnå med utgangspunkt i formålet. Arbeidsgruppen er enige om følgende delmål:

Produsenter av tekstiler i Norge må sørge for at følgende mål og tilhørende oppgaver oppnås:

- Avfallsforebygging.*
- Økt ombruk.*
- Økt andel forberedelse til ombruk av innsamlet tekstilavfall.*
- Økt andel materialgjenvinning av innsamlet tekstilavfall.*
- Økt kompetanse og kunnskap i befolkningen og blant berørte interessenter.*
- Rettferdig fordeling av kostnader til avfallshåndtering.*
- Produsenter skal gjennom returselskap legge til rette for at tekstilavfall som kan forberedes til ombruk, enten blir samlet inn separat eller utsortert.*
- Produsenter skal legge til rette for at tekstilavfall som ikke kan forberedes til ombruk, men som kan materialgjenvinnes, enten blir samlet inn separat eller utsortert.*
- Bidra til kunnskapsutvikling som legger til rette for en mer sirkulær og bærekraftig tekstilnæring.*
- Overvåke og dele kunnskap om mengde tekstiler som settes på markedet, inkludert overskuddsvarer og tekstiler som går til ombruk og som ender som avfall.*
- Valg av kostnadseffektive løsninger.*

5.2.3 Kvantitative målkrav

I følge Norsus og Norion settes cirka 106 000 tonn tekstiler på markedet hvert år, hvorav 88 prosent knyttes til husholdninger og de resterende 12 prosentene til virksomheter, jf. kap. 3.2. Omtrent 51 000 tonn tekstiler havnet i restavfallet i 2022.⁵⁶ Av det som havner i restavfallet, har Miljødirektoratet tidligere anslått at omtrent halvparten kan inneholde tekstiler som kunne vært forberedt til ombruk, eventuelt materialgjenvinnes.⁵⁷ Det reelle tallet kan også være høyere, ettersom tekstilavfall som kastes i restavfallet, blir tilsølt. Økt grad av forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av tekstilavfall kan derfor være et viktig bidrag for å nå bindende målkrav fra EU, jf. rammedirektivet om avfall.

Innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

Miljødirektoratet har i sin gjennomgang av produsentansvaret anbefalt Klima- og miljødepartementet at egne mål for innsamling og materialgjenvinning bør utredes.⁵⁸

Som påpekt i andre deler av rapporten, er det krevende å definere presist hva som er potensielt ombrukbare artikler, hva som er materialgjenvinnbart og hva som er i så dårlig stand og kvalitet at det må energigjenvinnes. Avfall Norge har utviklet en veileder i plukkanalyser der det skilles mellom «gjenvinnbare» og «ikke-gjenvinnbare» tekstiler:

«Ikke-gjenvinnbare tekstiler omfatter kun tekstiler som er ødelagt pga. at de er tilsølt, møkkete eller våte når de ble kastet. Dersom det virker som de har blitt tilsølt og våte etter at de er kastet i restavfallet, sorteres de som gjenvinnbare. Slitte og ødelagte sko samt mindre produkter som utslitte sokker og truser kan sorteres som ikke-gjenvinnbart. Noe undertøy og sokker blir utsortert til ombruk. Det er valgt å knytte skotøy inn under begrepet tekstiler, da mye av det har potensial for ombruk. Ødelagte sko og støvler defineres her som ikke-gjenvinnbare tekstiler, selv om det kunne vært definert som øvrig avfall (restavfall).»

Veilederen kan tjene som et utgangspunkt for videre drøftinger om krav og veiledning for hva som skal sorteres hvor. Tydeligere «end of waste»-kriterier for tekstiler vil også gi større klarhet i hva som vil gjelde som forberedelse til ombruk og kriterier for materialgjenvinning, og hva som bør sorteres henholdsvis separat og som restavfall. Miljødirektoratet har selv understreket at de ikke hadde grunnlag for å foreslå kvantitative mål for separat innsamling av tekstilavfall, da data om avfallsmengdene var svært usikre.⁵⁹ Enten kan en foreslå kvantitative mål for innsamling og forberedelse til ombruk og materialgjenvinning basert på de data som nå foreligger, eller foreslå at disse målene må settes ut fra mer presis informasjon om ulike kvaliteter og produktgrupper og under hensyntagen til EU-kommisjonens varslede forslag. Det er imidlertid en utfordring at det norske markedet for ombruk og materialgjenvinning er forholdsvis begrenset sett i lys av mengden som settes på markedet hvert år, og at materialgjenvinningskapasiteten blant annet derfor er svært liten. Dette forholdet taler for en trinnsvis tilnærming.

På grunn av mangel på data om tekstilavfall fra offentlige og private virksomheter er det ikke mulig å si noe tilsvarende om potensialet for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning derfra. Samtidig anses mengdene for å være relativt små sammenlignet med tekstilavfall fra husholdninger, og de største mengdene består antakelig av husholdnings-tekstiler som laken, putevar og lignende, i tillegg til uniformer og annet arbeidstøy.

⁵³ Norwegian Fashion & Textile Agenda: *Wasted Textiles*. Mepex: *Tester ulike løsninger for innsamling av tekstiler*

⁵⁴ Norsus / Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

⁵⁵ Hot or Cool Institute (2022): *Unfit, Unfair, Unfashionable*

⁵⁶ Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

⁵⁷ Miljødirektoratet (2022): *Utredning av forskrift om utsortering, separat innsamling og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper. Forskriftsforslag og konsekvensvurdering* og Miljødirektoratet (2021): *Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall*

⁵⁸ Miljødirektoratet (2022): *Videreutvikling av produsentansvaret i Norge Svar på oppdrag fra KLD - gjennomgang av produsentansvaret - deloppdrag 2*

⁵⁹ Miljødirektoratet (2023): *Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper)*

Disse tekstilene er sannsynligvis enklere å sortere ut og i noen tilfeller materialgjenvinne enn tekstiler fra husholdninger, som gjerne består av flere produktgrupper. Det kan argumenteres for at eventuelle mål for materialgjenvinning og forberedelse til ombruk av husholdningslignende tekstilavfall fra næringslivet bør settes høyere enn for husholdninger, ettersom det antas at produktgruppene er mer homogene enn dem som stammer fra husholdninger. Som for tekstilavfall fra husholdninger kan det argumenteres med at en kan foreslå krav basert på eksisterende data selv om disse er mangelfulle. Eventuelt kan det foreslås å avvente nærmere utredninger og krav fra EU.

Presise målkrav for tekstilavfall kompliseres også av at det dreier seg om ulike kilder og ulike typer produkter eller produktgrupper, der enkelte kan være langt mer kostnads-effektive å forberede til ombruk eller materialgjenvinne enn andre. Et dynetrekk bestående av 100 prosent bomull er enklere å materialgjenvinne enn en jakke som består av flere lag, med ulik fibersammensetning og knapper. Og tekstilavfall fra husholdninger vil antakelig kunne inneholde flere ulike typer produkter enn det som stammer fra virksomheter som genererer husholdningslignende tekstilavfall, som hoteller og sykehjem.

På sikt, når det foreligger mer presis informasjon om krav fra EU og sammensetningen av tekstilavfall i Norge samt et egnet register for overvåking og rapportering, vil det kunne være mulig å sette kvantitative krav. Det vil også måtte avveies om kravene skal knyttes til separat innsamling av tekstilavfall eller til produsentansvaret, eller begge deler.

I forbindelse med utviklingen av et produsentansvar for tekstiler og krav til separat innsamling av tekstilavfall må det derfor utvikles krav og/eller veiledning om hva som skal defineres som egnet til forberedelse til ombruk, hva som er materialgjenvinnbart, og hva som må energigjenvinnes og derfor kastes med restavfallet.

I det nederlandske forslaget om produsentansvar foreslås egne prosentkrav for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, og disse prosentkravene blir strengere over tid.⁶⁰ For 2025 er målet at 50 prosent av tekstilavfallet enten skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Fra 2030 stiger måltallet til 75 prosent.

Ombruk

Selv om det er krav fra EU om å rapportere på ombruk, er dette noe det er krevende å måle og derfor sette egne kvantitative mål for.⁶¹ Siden produsentansvaret dekker kostnader forbundet med forberedelse til ombruk og materialgjenvinning samt kommunikasjon, kunnskaps-

innhenting og utredningsarbeid, vil det like fullt bidra positivt til ombruk og avfallsreduksjon. I tillegg finnes det ikke data om hvor store mengder tekstiler som kan eller bør ombrukes årlig. Hensynet til ombruk kan ivaretas gjennom mer overordnede anbefalinger, som inkluderer at ombruk og avfallsreduksjon skal prioriteres fremfor tiltak lenger nede i avfallshierarkiet. Alt annet likt, vil det også være langt mer kostnadseffektivt at tekstiler går til ombruk enn at de feilaktig blir kassert og dermed gjenstand for andre behandlingsformer.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet mener at det også bør være kvantitative mål for volum og for reduserte klimautslipp. Disse medlemmene viser til at utfordringene med å redusere miljøbelastningen fra tekstiler er sammensatte, og å måle hvilke fibre og produksjonsmetoder som har lavest miljøbelastning, blir også trukket frem som krevende i kartleggingen fra Norsus og Norion (2023). I likhet med flere nyere rapporter (Hot & Cool Institute, 2022, Eunomia, 2022) konkluderer rapporten derfor med at det viktigste miljøtiltaket for å kutte utslipp i tekstilsektoren er å redusere mengden tekstiler som blir produsert og konsumert. Dette er et argument for å sette noen overordnede målsettinger om å redusere markedsvolumer og utslipp, noe som er i tråd med Norges hovedmiljømål for avfallssektoren om at utviklingen i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.

Disse medlemmene, arbeidsgruppens medlemmer fra Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet, foreslår også at det settes kvantitative målkrav for klimagassutslipp og volumreduksjon av tekstiler satt på markedet.

5.2.4 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppens forslag til formål:

Flertallets forslag:

Formålet med produsentansvar er å forebygge og redusere miljøutfordringer i hele verdikjeden fra tekstiler satt på det norske markedet, i tråd med avfallshierarkiet. Dette oppnås ved:

- At forurenser betaler,
- At kostnader forbundet med forebygging og all håndtering av tekstilavfall dekkes av forurenser,
- At kostnader knyttet til øvrige aktiviteter som er nødvendige i systemet dekkes av forurenser (eks. register, plukk-analyser m.m.),
- At det innføres separat innsamling, utsortering med høy grad av forberedelse til ombruk, samt materialgjenvinning (fiber-til-fiber) av det som ikke kan ombrukes

Å innføre en styringseffektiv modell for beregning av grunnkostnader og økomodulering som fungerer i henhold til formålet.» Avfallshierarkiet legges til grunn for prioritering av tiltak i hele verdikjeden.

Mindretallets forslag:

Formålet med et produsentansvar for tekstiler er å bidra til en mer bærekraftig og sirkulær tekstilbransje ved:

- at forurenser betaler
- å bidra til at kostnader knyttet til å forlenge tekstilenes levetid i deres opprinnelige form dekkes
- å bidra til at kostnader knyttet til håndtering av tekstilavfall dekkes
- at avfallshierarkiet skal ligge til grunn, og at tiltak skal prioriteres i denne rekkefølgen: avfallsreduksjon, ombruk, forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og energigjenvinning.

• Arbeidsgruppens forslag til delmål:

Produsenter av tekstiler i Norge må sørge for at følgende mål og tilhørende oppgaver oppnås:

- a. Avfallsforebygging.
- b. Økt ombruk.
- c. Økt andel forberedelse til ombruk av innsamlet tekstilavfall.
- d. Økt andel materialgjenvinning av innsamlet tekstilavfall.
- e. Rettferdig fordeling av kostnader til avfallshåndtering.
- f. Produsenter skal gjennom returselskap legge til rette for at tekstilavfall som kan forberedes til ombruk, enten blir samlet inn separat eller utsortert.
- g. Produsenter skal legge til rette for at tekstilavfall som ikke kan forberedes til ombruk, men som kan materialgjenvinnes, enten blir samlet inn separat eller utsortert.
- h. Bidra til kunnskapsutvikling som legger til rette for en mer sirkulær og bærekraftig tekstilnæring.
- i. Overvåke og dele kunnskap om mengde tekstiler som settes på markedet, inkludert overskuddsvarer og tekstiler som går til ombruk og som ender som avfall.
- j. Valg av kostnadseffektive løsninger.

Arbeidsgruppens forslag til kvantitative mål:

- Miljømyndighetene bør vurdere om:
 - Det bør settes egne mål for innsamling av tekstilavfall.
 - Det bør settes egne mål for forberedelse til ombruk av tekstilavfall ut fra en vurdering av hvor store andeler som kan forberedes til ombruk.
 - Det bør settes egne mål for materialgjenvinning av tekstilavfall ut fra en vurdering av hvor store andeler som kan materialgjenvinnes, og tilgjengelig behandlingskapasitet.

- Som utgangspunkt bør det vurderes å sette et mål for utsortering og innsamling av tekstilavfall som kan forberedes til ombruk og materialgjenvinnes fra husholdninger og husholdningslignende tekstilavfall fra næringslivet, basert på oppdaterte plukkanalyser. Målet bør heves over tid ut fra økende kunnskap om mengder og behandlingskapasitet.
- Det bør vurderes å sette ulike mål for ulike produktgrupper når bedre informasjon foreligger, herunder for klær inkludert sko, husholdningstekstiler og hjemtekstiler samt arbeidstøy.
- I forbindelse med utviklingen av et produsentansvar for tekstiler og krav til separat innsamling av tekstilavfall må det utvikles krav og/eller veiledning om hva som skal defineres som egnet til forberedelse til ombruk, hva som er materialgjenvinnbart, og hva som må energigjenvinnes og derfor kastes med restavfallet.

- *Arbeidsgruppens medlemmer fra Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet*, foreslår at det settes kvantitative målkrav for volumreduksjon og klimagassutslipp ved at:
 - det settes en nasjonal målsetting om å redusere volumet tekstiler satt på det norske markedet, inkludert salg fra netthandelsaktører, med xx prosent innen år xxxx.
 - det settes en nasjonal målsetting om å redusere klimagassutslipp forbundet med handel av tekstiler på det norske markedet, inkludert netthandelsaktører, med xx prosent innen år xxxx.

⁶⁰ Overheid.nl (2021): *Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel*

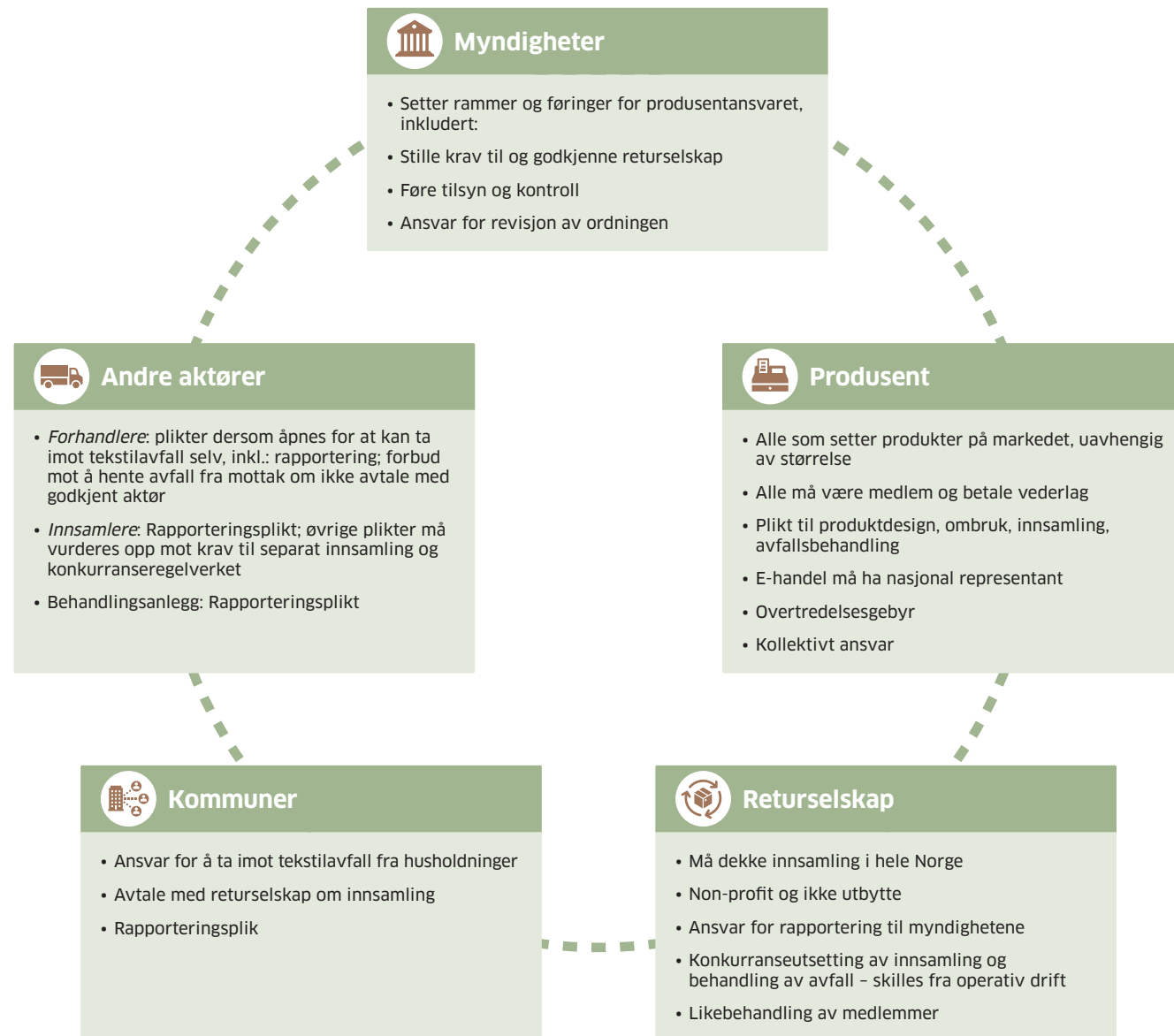
⁶¹ I henhold til rammedirektivet om avfall skal det rapporteres på ombruk, inkludert av tekstiler. Det skal rapporteres til EU i juni 2023 for året 2021. Kravet gjelder «ombruk», og ikke «forberedelse til ombruk». Jf. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/metodologi-og-format-for-rapportering-av-ombruk/id2844293/> Første rapporteringsår er 2021, og rapport skal sendes inn i 2023.

5.3 Krav, plikter og føringer for aktører

Et produsentansvar medfører plikter for flere aktører. Det må defineres tydelig hvem disse er, hvilke plikter de må ha og hvilke føringer som skal gjelde, herunder hvem som skal defineres som produsent, returselskap, myndigheter, kommuner, innsamlere, forhandlere og behandlingsanlegg.

Etter rammedirektivet artikkel 8a (1) (a) skal **alle berørte aktørers roller og ansvarsområder være klart definert.**

I EUs tekstilstrategi, kap. 2.6 om produsentansvar, varsles strengere krav til produsenter gjennom harmoniserte regler for produsentansvar for tekstiler, med differensiering av gebyrer (økomodulering). Økomodulering er omtalt i kapittel 5.4. Videre varsles det mulige krav om at en betydelig («notable») andel av bidrag til produsentansvarsordninger for tekstiler skal benyttes til avfallsforebygging og forberedelse til ombruk, og at tekstilavfall som er samlet inn fra husholdninger og næringsliv/virksomheter, forberedes til ombruk som et første skritt. Slike krav vil ha implikasjoner for aktørers plikter, men er ikke nærmere omtalt i dette kapitlet. Der det er relevant, er de omtalt i avsnittet om mål over.



Figur 12: Forenklet fremstilling av aktørbildet med arbeidsgruppens anbefalinger til plikter og krav

5.3.1 Produsentenes plikter

Arbeidsgruppen mener at pliktene under et produsentansvar bør legges på produsent, og følger i stor grad anbefalingene i Miljødirektoratets forslag til en grunnmodell for produsentansvar. Det vil være mest i tråd med mandatet og foreslåtte mål i kapittel 5.2 at produsentene har ansvaret.

Dette innebærer at arbeidsgruppens forslag ligner det som er foreslått i grunnmodellen⁶², med noen tilpasninger:

- Plikter til produktdesign, ombruk, innsamling, avfallsbehandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad og rapportering legges på produsent og ikke returselskap.
- Produsentene skal ivareta pliktene ved å være medlem i og betale vederlag til et godkjent returselskap som ivaretar forpliktelsene på produsentenes vegne.
- Arbeidsgruppen mener at produsentene kun kan oppfylle plikter på egen hånd etter godkjenning fra Miljødirektoratet. De må være medlem i et returselskap og ha de samme forpliktelser som andre produsenter. Tilsyn må gjøres av Miljødirektoratet. Produsenten må dekke kostnader forbundet med godkjenning og tilsyn.
- Returselskapet plikter å oppfylle pliktene på vegne av medlemmene. Dersom returselskapet ikke ivaretar forpliktelsene, skal produsenten sørge for at pliktene oppfylles.

Definisjonen av «produsent» er nærmere omtalt under.

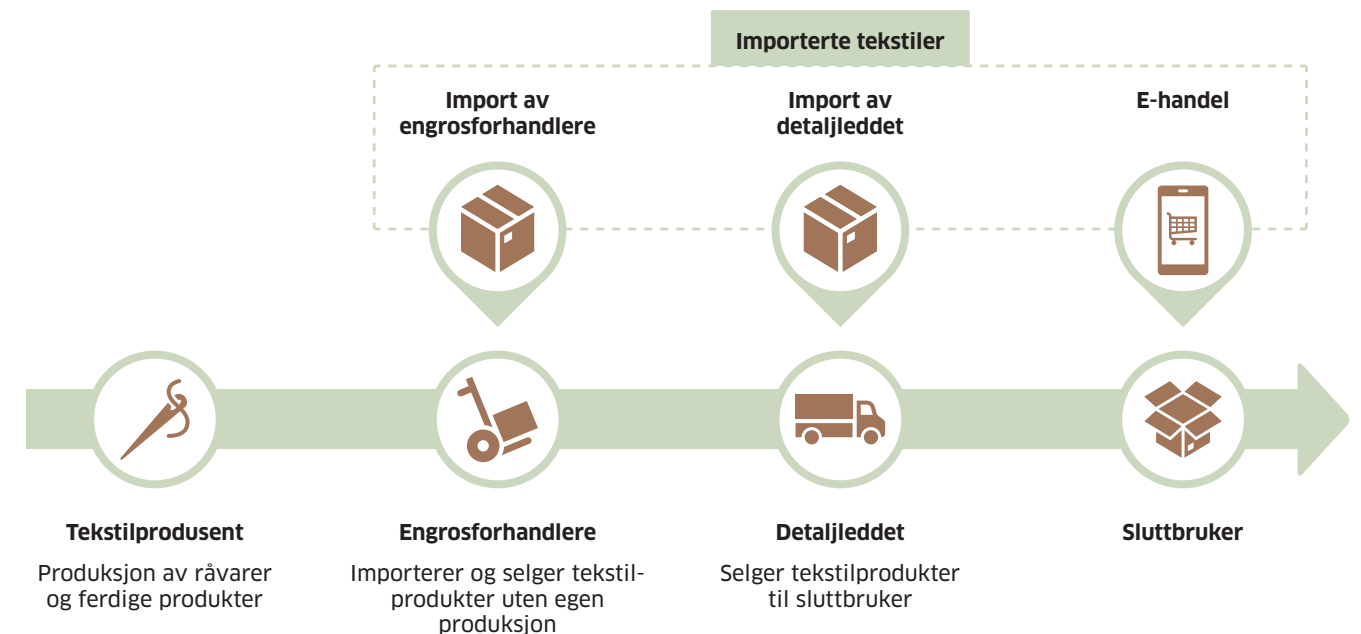
Et returselskaps plikter, jf. punkt fire, omtales under «Returselskaper» i dette kapitlet.

Hvem er «produsent»?

Etter Menons oversikt består den norske tekstilnæringen av rundt 6000 aktive bedrifter. Næringen omfatter ulike kategorier bedrifter, og Menon har fordelt aktørene i verdikjeden på de fire kategoriene produksjon, agentur og engros handel, detaljist-/butikkhandel og støttetjenester. Agentur og engros inkluderer lager, logistikk og videresalg av større varepartier til forhandlere. Støttetjenester inkluderer utleie og reparasjon.

Siden en produsent både kan være agentur og engros og detaljist/butikk, altså både et «første omsetningsledd» og et «siste omsetningsledd», bør det klargjøres hvem som skal ha ansvaret for å være medlem og betale vederlag. Noen aktører kan også være begge deler, dvs. både importør og selger direkte til sluttbruker.

Ulike aktører kan ha ulik påvirkning på produktene som settes på markedet. Hvem som får tildelt ansvaret, vil derfor kunne ha stor betydning for et produsentansvars reelle effekt på avfallshåndtering og avfallsforebygging. Ettersom så mye av produksjonen foregår utenfor landets grenser, er det importørene som sitter nærmest produsentleddet, men detaljleddet er tettest på forbrukerne og har dermed størst påvirkning på hvilke produkter som faktisk markedsføres.



Figur 13: Roller i verdikjeden fra oppstrøm til nedstrøm⁶³

⁶² Miljødirektoratet (2022): *Videreutvikling av produsentansvaret i Norge Svar på oppdrag fra KLD – gjennomgang av produsentansvaret – deloppdrag 2*
⁶³ Figuren er lånt og oversatt fra Miljøstyrelsen (2023): *Økonomiske og miljømæssige konsekvenser ved at indføre et utvidet produsentansvar for tekstilproducenter*

Likebehandling av produsenter og proporsjonalitetskravet

Etter rammedirektivet artikkel 8a (1) (d) skal produsenter av produkter likebehandles, uavhengig av deres opprinnelse eller størrelse, uten dermed å pålegge en uforholdsmessig stor regelverksbyrde på produsenter som fremstiller produkter i små mengder. Ifølge Miljødirektoratet må bestemmelsen «*tolkes og implementeres i lys av proporsjonalitetsprinsippet og prinsippet om at forurenser betaler. Av utkastet til veileder fremheves særlig at rapporteringskrav ikke skal medføre en uproporsjonal byrde for produsenter som setter små mengder av produkter på markedet (SMEs), samtidig som rapporteringskravene skal sikre korrekte data om produktene og bidra til å forhindre gratispassasjerer (free-riding).*»

Under kunnskapsinnhenting har det ikke vært mulig å få nærmere informasjon om hvor mange bedrifter som har to eller fem ansatte, og det er derfor heller ikke mulig å estimere hvor stor andel av produktene som settes på markedet, som stammer fra mindre aktører. Det er også en fare for at en ytterligere stimulerer til gratispassasjerer, ettersom e-handelaktører ved krav om nasjonal representant sannsynligvis kun vil inkludere et fåtall ansatte. Arbeidsgruppen mener at risikoen for gratispassasjerer veier tyngre enn risikoen for at små aktører skal få en uforholdsmessig stor byrde ved å måtte registrere produkter og underlegges et produsentansvar for det de setter på markedet. I utgangspunktet mener arbeidsgruppen derfor at alle aktører som setter tekstiler på markedet, skal omfattes.

Norske tekstilprodusenter må selv rapportere volumene de setter på det norske markedet, og betale vederlag i henhold til dette.

I den nederlandske forskriften er det også stilt krav om at utenlandske aktører som setter produkter på det nederlandske markedet gjennom distansesalg/e-handel, skal ha en nasjonal representant med ansvar for registrering og rapportering.⁶⁴ Det pekes på en utfordring med hvordan dette skal håndheves, og at det kan være nødvendig med felles EU-regler på området. Arbeidsgruppen mener at et likelydende krav bør stilles også i norsk forskrift.

Som foreslått i grunnmodellen må det gis mulighet til å kreve overtredelsesgebyr fra aktører som unndrar seg produsentansvaret, som et virkemiddel for å unngå gratispassasjerer. Gebyret må være proporsjonalt og settes ut fra alvorlighetsgrad og virksomhetens størrelse.

Individuelt produsentansvar?

Grunnmodellen åpner for individuelt produsentansvar. Siden det er så mange tekstilprodusenter, vil det være svært

krevende å føre kontroll og tilsyn dersom det åpnes for en slik løsning. Med den store variasjonen i tekstilprodukter vil det i tillegg være stor risiko for at en ikke vil få kontroll på det som settes på markedet, og større risiko for at aktører unndrar seg ansvar og i praksis blir gratispassasjerer.

Utfordringen med at individuelt produsentansvar kan øke risikoen for gratispassasjerer, er også påpekt i den nederlandske forskriften, selv om den åpner for at små produsenter kan unntas fra meldeplikt (registreringsplikt) i individuelt produsentansvar.⁶⁵

Arbeidsgruppen mener at forhandlere bør ha et system for mottak og håndtering av brukte tekstiler på utsalgssteder. Dette gjøres etter avtale med returselskap og skal ikke erstatte deltakelse i eller vederlagsbetaling til returselskap. Mottatte mengder og den videre behandlingen av dem må rapporteres. Produsenter kan bare oppfylle plikter på egen hånd etter godkjenning fra Miljødirektoratet, og de samme forpliktelser må gjelde for disse produsentene som for andre. Tilsyn må gjøres av Miljødirektoratet. Produsentene må dekke kostnader forbundet med godkjenning og tilsyn.

Arbeidsgruppens anbefalinger om produsentenes plikter:

- En «produsent» defineres som enhver aktør som bringer tekstiler i omsetning på det norske markedet for første gang, uavhengig av størrelse. Produsenter skal betale et vederlag for tekstiler som settes på det norske markedet.
- Plikter til produktdesign, ombruk, innsamling, sortering, avfallsbehandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad, rapportering og innhenting av data som er relevant for produsentansvaret, legges på produsent.
- Utenlandske aktører som setter produkter på det norske markedet gjennom distansesalg/e-handel, må ha en nasjonal representant.
- For å redusere antall gratispassasjerer må overtredelsesgebyr kunne benyttes.
- Arbeidsgruppen foreslår en egenrapporteringsplikt for produsenter med norsk produksjon. Produsentene betaler vederlag til returselskapet for produkter som settes på det norske markedet.
- Produsentansvaret må møtes kollektivt. Forhandlere kan ta imot brukte eller kasserte tekstiler, men må kunne dokumentere riktig håndtering og gjøre dette i overenskomst med returselskap.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Samfunnsbedriftene, Avfall Norge, Fremtiden i Våre Hender og Naturvernforbundet mener at:

- Produsenten må ha plikt til å få hentet alt utsortert tekstilavfall.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Virke og NHO, mener at:

- Omfanget av pliktene til innsamling og videre håndtering av tekstilavfall som følger av produsentansvaret, må være et resultat av de forhandlingene som føres og avtalen som inngås mellom aktørene.

5.3.2 Myndighetene

Miljødirektoratet anbefaler i grunnmodellen at «*Myndighetene må sette føringer for antall returselskap, krav til godkjenning og at returselskap skal være nonprofit og ikke betale utbytte til eierne.*»

Det er myndighetene som i forskrift setter rammer og føringer for et produsentansvar. Flere av de viktigste punktene som må forskriftsfestes, er omtalt andre steder i kapittel 5.

I tråd med øvrige ordninger vil det være myndighetene som må godkjenne produsentansvarsordninger, inkludert å stille krav til sertifisering av returselskaper, kontrollere returselskaper og føre tilsyn, samt ilegge bøter ved overtredelse. I tillegg vil myndighetene ha en sentral rolle i å utarbeide grunnlaget for hva som skal inngå i et vederlag og hvilke kostnader som skal dekkes.

Godkjenning og tilsyn

Ifølge Miljødirektoratets grunnmodell er det Miljødirektoratet som «skal godkjenne returselskap, og produsenter som ønsker å ivareta sine plikter utenom returselskap. Miljødirektoratet kan stille vilkår for slik godkjenning.»

Som Miljødirektoratet påpeker, stiller rammedirektivet artikkel 8a (5) «krav om at det innføres en tilfredsstillende ramme for overvåking (tilsyn) og håndheving for å sikre at produsentene av produkter og organisasjonene som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på deres vegne, gjennomfører sine forpliktelser, at de finansielle midlene brukes på riktig måte, og at alle aktører som deltar i gjennomføringen av ordningene for utvidet produsentansvar, rapporterer pålitelige data».

Arbeidsgruppen har ikke noen andre syn på spørsmålet om godkjenning og tilsyn enn det grunnmodellen anbefaler og som følger av rammedirektivet, men mener at miljømyndighetene som del av sin tilsynsplikt må ha en plan for jevnlig kontroll.

Jevnlig evaluering og revisjon

Kunnskapsgrunnlaget for EU-kommisjonens veileder for utvidet produsentansvar anbefaler at landene foretar «ongoing review/data monitoring» av produsentansvarsordninger. Evalueringen bør ifølge studien måle effektivitet både for ulike innsamlingsordninger og i forhold til måloppnåelse for produsentansvaret. På samme måte har

Frankrike forskriftsfestet revidering og styrking av mål og krav på bakgrunn av effektivitet og måloppnåelse hvert femte år. Denne revideringen gjøres i felleskap mellom myndighetene, representanter fra bransjen og returselskaper. Tidsbestemt revisjon vil tillate skalering av mål i takt med teknologiutvikling, markedsforståelse og læring gjennom systemet, og bidra til høyere effektivitet.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det legges inn krav om tidsbestemt evaluering og eventuell justering av mål, krav og plikter på bakgrunn av effektiv måloppnåelse. Evalueringene bør sees i sammenheng med effektivitetsmåling og eventuell tredjepartsrevisjon av oppsamlings- og innsamlingsløsninger, kostnadsallokering og en eventuell trinnsvis tilnærming til økomodulering og datainnhenting.

Arbeidsgruppens anbefalinger:

- I en produsentansvarsordning for tekstiler må myndighetene stille som vilkår de krav og plikter som gjelder for aktører under et produsentansvar.
- Miljødirektoratet må godkjenne og føre tilsyn med returselskaper og stille krav til / gi føringer for avfallsbesittere, herunder vedrørende innsamling, transport og behandling.
- Myndighetene må foreta årlige kontroller av deltakelse i og oppfølging av forpliktelser under produsentansvaret.

Det må legges opp til en jevnlig evaluering og revisjon av ordningen. Herunder krav om tidsbestemt evaluering av måloppnåelse, krav og plikter.

5.3.3 Returselskaper

Miljødirektoratet anbefaler følgende i grunnmodellen:

- Returselskapene kan ikke ekskludere produsenter innenfor de materialtyper eller produkter de har godkjenning for.
- Et returselskap har plikt til å sørge for innsamling fra kommuner, næringsliv, forhandlere og andre mottak.
- Returselskaper skal likebehandle medlemmer og ha transparente vederlag. Produsenter skal ha like vilkår, uavhengig av om de er eiere av et returselskap eller ikke. Det er tillatt å differensiere vederlag basert på miljøkriterier eller kostnadene for behandling.
- Det skal være krav om å skille ut operativ drift fra returselskapenes kjernevirksomhet.
- Dersom det er nødvendig for å sikre kapasitet, kan returselskaper bidra til etablering av behandlingsløsninger.
- Returselskaper skal ikke kunne betale utbytte til eierne.
- Rapportering til myndighetene.

Det følger av arbeidsgruppens anbefalte definisjon av tekstiler og plikter i kapittel 5.3.1 at et returselskap må ta ansvar for alle de materialtyper og produkter som faller inn under definisjonen, inkludert innsamling.

64 Overheid.nl (2021): [Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel](#)

65 Overheid.nl (2021): [Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel](#)

Krav og plikter som gjelder kostnader og vederlag, er omtalt i kapittel 5.5.

Kjernevirksomhet og operativ drift

Som Miljødirektoratet påpeker, er det i noen tilfeller slik at et returselskap har etablert behandlingsskapasitet på grunn av manglende tilbud i markedet. Dagens kapasitet til sortering av tekstiler og tekstilavfall i Norge er liten, og materialgjenvinningsanlegg for tekstilavfall er også mangelfulle, selv om en rekke anlegg er under planlegging. Arbeidsgruppen deler Miljødirektoratets vurdering og anbefaling om at returselskaper kan bidra til etablering av behandlingsanlegg, men at slike anlegg må skilles fra returselskapet. Bidrag til behandlingsanlegg bør begrenses og ikke ta form av direkte investeringsstøtte – dette er nærmere omtalt i kapittel 5.5.

Geografisk dekning

Ifølge Miljødirektoratets grunnmodell skal det «stilles krav til produsentene om at de skal dekke innsamlingen i de geografiske områdene der produktene er solgt. I de fleste tilfellene vil dette være landsdekkende, også for produsenter som selger via internett.»

Arbeidsgruppen mener at produsentansvar må gjelde landet, det vil si at det må dekke innsamling av tekstilavfall i hele Norge og når avfallsbesitter ber om det.

Nonprofit

Som i grunnmodellens anbefaling foreslår også arbeidsgruppen at myndighetene må stille som vilkår at returselskaper skal være nonprofit og ikke betale utbytte til eierne.

Arbeidsgruppens anbefalinger:

- Produsentansvaret og returselskapets plikter må dekke innsamling av tekstilavfall i hele Norge og når avfallsbesitter ber om det.
- Operativ drift av avfallshåndtering, fra innsamling til behandling, bør skilles fra returselskapets kjernevirksomhet.
- Returselskaper skal være nonprofit og ikke betale utbytte til eierne.

5.3.4 Kommuner

Det legges til grunn at kommuner har ansvar for å ta imot tekstilavfall fra husholdninger. Returselskaper vil ha ansvaret for innsamling fra kommuner. Dersom separat innsamling ivaretas av samme aktør som samler inn i kommuner og håndterer avfallet videre, kan det være at disse må ha avtaler med både kommune og returselskap.

5.3.5 Plikter som påligger forhandlere, innsamlere og behandlingsanlegg

Forhandlere

Dersom det åpnes for at produsenter kan ta imot tekstiler og tekstilavfall de selv har satt på markedet, må dette tydeliggjøres som en plikt. Det må da vurderes om det er nødvendig å forskriftsfeste et forbud mot henting av avfall fra mottak som ikke har avtale med en godkjent aktør, og at forhandler skal ha plikt til å sikre at uvedkommende ikke kan få tilgang til avfallet – at innsamlede tekstiler ikke kan stjeles.⁶⁶ Dersom forhandlere selv skal ta imot brukte tekstiler eller tekstilavfall, må de ha rapporteringsplikt.

Innsamlings- og sorteringsaktører

Innsamling av tekstiler kan gjøres av flere aktører. I dag foregår det meste av innsamlingen av brukte tekstiler i regi av ideelle aktører som har etablert infrastruktur og opparbeidet seg kompetanse på området. For offentlige og private virksomheter foregår mye av innsamlingen via forhandler. Ved innføring av krav om separat innsamling av tekstilavfall og produsentansvar for tekstiler kan det oppstå konkurranse om hvem som skal samle inn og håndtere avfallet videre. Aktørbildet for innsamlere kan derfor bli endret i fremtiden, og krav og plikter til innsamlere må tydeliggjøres. Innsamlere må også ha rapporteringsplikt.

Behandlingsanlegg

Anlegg som sorterer og behandler avfall, må ha plikt til å behandle avfallet på lovlig måte, oppfylle eventuelle materialgjenvinningskrav og rapportere behandlede mengder og hvor disse sendes. **Arbeidsgruppens anbefalinger:**

- Dersom forhandlere skal kunne ta imot tekstiler og tekstilavfall de selv har satt på markedet, må de være medlem av et returselskap. Det må stilles krav om at innsamlede tekstiler sikres slik at de ikke kan stjeles.
- Krav og plikter til innsamlere og behandlingsaktører må presiseres. Alle forhandlere, innsamlere og behandlingsanlegg må ha rapporteringsplikt på hvordan tekstilene håndteres i henhold til avfallshierarkiet.



5.4 Krav for å fremme sirkulær økonomi

Arbeidsgruppen har diskutert og vurdert flere alternativer for hvordan et produsentansvar kan bidra til en mer sirkulær og bærekraftig tekstilindustri, herunder økomodulering, ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning – i tillegg til informasjons- og opplæringstiltak og utredningsarbeid i regi av returselskap.

I Miljødirektoratets grunnmodell foreslås følgende:

- «Produsentenes vederlag skal der det er mulig differensieres på en måte som fremmer sirkulær økonomi der det er et viktig supplement til andre regelverkskrav.» (Økomodulering).
- «Forberedelse til ombruk skal telle med i måloppnåelsen for returselskapene, og det skal sikres at produsentansvarsordningene ikke er til hinder for ombruk eller forberedelse til ombruk.»

Dette kapitlet omtaler kun økomodulering som virkemiddel for å støtte opp under sirkulær økonomi. Målkrav og oppgaver er drøftet under kapittel 5.2 og kostnadsdekning under kapittel 5.5.

5.4.1 Økomodulering

I oppdraget fra KLD er arbeidsgruppen bedt om å se på «hele verdikjeden til tekstiler, og hvordan produsentansvaret kan bidra til en mer bærekraftig og sirkulær tekstilindustri, blant annet gjennom avfallsreduksjon, ombruk og materialgjenvinning». Det er også vist til at økomodulering av vederlag kan supplere produktregulering og gi ytterligere insentiver for sirkulært produktdesign.

Ifølge EUs rammedirektiv om avfall, artikkel 8a (4) (b) skal «vederlaget produsent betaler, om mulig tilpasses og differensieres til enkeltprodukter eller grupper av lignende produkter (økomodulering) der utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt. Av bestemmelsen fremgår at dette skal gjøres ved å **ta særlig hensyn til produktenes holdbarhet og om de kan repareres, brukes om igjen og materialgjenvinnes, samt til forekomsten av farlige stoffer, og baseres på et livssyklusperspektiv.** I tillegg må økomoduleringen være i samsvar med og utfylle eksisterende relevant regelverk, for eksempel krav til miljøvennlig design eller andre produktstandarder.»⁶⁷

⁶⁶ Jf. krav til forhandlere av EE-avfall: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skjerper-reglene-for-a-hindre-at-elektrisk-og-elektronisk-avfall-kommer-pa-avveie/id2968063/>

⁶⁷ Jf. Miljødirektoratets delrapport 1 om produsentansvar. Kravet gjelder bare i tilfeller hvor forpliktelser om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt. Som foreslått i kapittel 5.2 anbefaler arbeidsgruppen at et produsentansvar for tekstiler oppfylles kollektivt gjennom at alle produsenter betaler og er medlem i en produsentansvarsordning.

EU har i tekstilstrategien varslet at det vil komme krav om økomodulering sammen med harmoniserte krav til produsentansvar for tekstiler. Det er videre signalisert fra EU-hold at metoden for å estimere livssyklusanalyser for produkter vil være basert på «Product Environmental Footprint»-metoden, men at denne kan suppleres med andre verktøy og metoder,⁶⁸ for eksempel med fokus på varighet, reparerbarhet og kjemikalier som hindrer ombruk og materialgjenvinning.

Diskusjonen om formålet med et vederlag, dets størrelse og på hvilken bakgrunn det skal fastsettes, diskuteres i kapitlet om kostnadsdekning. I dette kapitlet drøfter og begrunner arbeidsgruppen om og hvordan en mener arbeidet med et norsk produsentansvar skal tilnærme seg økomodulering.

Økomodulering vil etter arbeidsgruppens vurdering være et godt virkemiddel for å oppnå en mer sirkulær tekstilverdikjede. Et grundig forarbeid om økomodulering vil bidra til at aktørene er bedre forberedt.

I rammedirektivet om avfall beskrives krav i tilknytning til kostnadsdekning og økomodulering i art. 8a (4) (a)–(c). Et produsentansvar legger prinsippet om at forurenser betaler, til grunn. Produkter som er mer kostbare å håndtere i avfallsfasen, bør derfor koste mer å sette på markedet. Tydelige rammer for hvilke kostnader som skal dekkes, inkludert økomodulering, innebærer en plikt for produsentene, men også en avgrensning. Det vil si at en gjennom produsentansvaret ikke kan pålegge avgifter eller vederlag som ikke er begrunnet i nødvendige kostnader.

Økomodulering vil innebære at vederlaget differensieres for å bidra til mer effektiv oppnåelse av målene som er satt for produsentansvaret, og for å speile ulike miljøkostnader. Ordningen kan utformes slik at enkelte material- eller produkttyper gjennomgående har høyere pris ut fra visse kriterier. Avhengig av kriteriene som legges til grunn, kan det gis insentiver til design av produkter som varer lengst mulig og kan repareres og materialgjenvinnes, til en mer ressurseffektiv produksjon og til en lavere andel av nye/jomfruelige materialer på markedet. For eksempel kan differensiering baseres på:

- produktenes holdbarhet, reparerbarhet, om produktene kan ombrukes og/eller i hvilken grad de er tilrettelagt/designet for materialgjenvinning
- at tekstilprodukter som utelukkende består av nye råvarer, ilegges fullt vederlag, mens det gis rabatter for innhold av sekundære (materialgjenvunne) råvarer som er oppsirkulert som fiber-til-fiber.
- at vederlaget differensieres for å ta hensyn til andre miljømessige eksternaliteter, som utslipp av mikroplast,

fornybar/fossil energi og annet ressursforbruk i produksjon og andre deler av verdikjeden, eller produsenters levetid målt gjennom plukkanalyser

Betaling for volum satt på markedet reduserer også lønnsomheten ved forretningsmodeller som er basert på høyt volum og høy utskifting av kolleksjoner. Selv om prisen per plagg kan synes lav, vil den samlede prisen for det enkelte selskap kunne bli høy, særlig når en ser vederlagene over tid.

Økomodulering kan også baseres på et system der det gis rabatter og/eller pålegges høyere vederlag – «bonus/malus».

Økomodulering for tekstiler er utfordrende, siden det er en svært sammensatt gruppe av produkter der egenskapene kan variere svært mye fra produkttype til produkttype og ut fra hvilke fibertyper og materialer de består av.

Forutsetninger for effektiv økomodulering

For at økomodulering skal kunne utformes slik at det gir økonomiske insentiver til å forbedre design og produksjon av produkter, trengs det analyser og data som gjør det mulig å sammenligne ulike produkter og materialer og miljøfotoavtrykket fra disse. Hvilken modell som velges for modulering, vil i sin tur påvirke databehovet og en tilhørende løsning for registrering av produkter og materialer. «Enklere» modeller kan tenkes etablert på et tidligere stadium ut fra informasjon og kunnskap som allerede eksisterer.

Flere aktører har publisert rapporter om økomodulering og foreslått ulike modeller som kan innføres for tekstiler.⁶⁹ Felles for flere av disse modellene er at en rekke elementer må være på plass før de i det hele tatt kan fungere i praksis. Slike elementer er blant annet i) felles bransjeetablerte systemer for registrering og rapportering, inkludert mer finmaskede registre som gjør det mulig å overvåke også andre tekstilproduktgrupper enn dem som registreres i dag, ii) kunnskap om og teknologier for design for materialgjenvinning, iii) informasjon om miljøpåvirkning fra produksjon til avfallshåndtering, inkludert materialgjenvinning, iv) informasjon om og metode for å fastsette varighet/levetid for ulike tekstilprodukter samt v) digitale produktpass.

Det finnes i dag begrenset statistikk om produkttyper, materialer og materialsammensetninger i ulike tekstiler. Det foreligger heller ikke noen enhetlig metodikk for hvordan disse forholdene skal vurderes. Særlig gjelder dette egenskaper som er beskrevet i rammedirektivet om avfall, som for eksempel holdbarhet eller varighet. EU utvikler såkalte Product Environmental Footprint (PEF)-/LCA-metoder som kan gi verdifull informasjon om miljøavtrykket fra tekstiler,

men disse er også omdiskutert. Kritikken peker på at EUs Product Environmental Footprint for tekstiler ikke er egnet til gi presis informasjon om miljøfotoavtrykket ved ulike fibertyper, samt at miljøavtrykk fra bruks- og avfallsfasene ikke fanges godt nok opp, for eksempel om tekstilene slipper mye mikroplast.⁷⁰

Som del av kunnskapsgrunnlaget for et produsentansvar ble Norsus og Norion blant annet bedt om å vurdere følgende forhold:

- «Vurdering av mulighet for å skille på ulike materialtyper; hva er tilgjengelige miljødata for ulike produkter og materialtyper. Herunder om tollregisterdata kan gi informasjon for å skille på ulike materialtyper.»
- «Hvilken dokumentasjon som eksisterer om miljøpåvirkning fra ulike materialtyper; påpeke hvor det eventuelt eksisterer gap.»

Som beskrevet i kapittel 3.4, peker Norsus og Norion i sin rapport på at det ikke finnes forskning og data som gjør det mulig å sammenligne miljøpåvirkning fra ulike materialtyper eller produkttyper.⁷¹ I tillegg gir ikke dagens tolltariffkoder særlig detaljert informasjon om varen. Eksempler på slik detaljert informasjon som kunne ha blitt benyttet til å økomodulere, er andeler av ulike fibre produktene består av, eller om de består av sekundære råvarer.⁷² I avfallsenden er det også lite informasjon om hvilke produkter som blir kastet og hvor lenge de har vært i bruk. Med andre ord er det en del data- og systemmangler som må avbøtes for at mer treffsikre og avanserte ordninger for økomodulering skal være mulig å implementere.

Samtidig har produsenter som regel god oversikt over produktene sine. En første (og styringseffektiv) modell for økomodulering vil trolig kreve at en utvikler en grovmasket liste over produktgrupper basert på eksisterende datakilder. Denne kan siden utvikles videre i samarbeid med bransjen, blant annet på bakgrunn av miljødata og plukkanalyser.

5.4.1.1 Modeller for økomodulering

OECD⁷³ viser til ulike modeller for økomodulering (ikke spesifisert for tekstiler) i en utvidet produsentansvarsordning. Rapporten skiller mellom «basisnivå» og «avansert nivå». Den anbefaler at en ved innføring av nye ordninger begynner med en basismodell.

Basismodell:

Mange av dagens produsentansvarsordninger bruker en form for basismodell som de kaller økomodulering, der produkter differensieres ut fra antall, vekt og/eller materiale.

Dette skal gi et omtrentlig bilde av kostnaden ved avfalls-håndteringen («end-of-life») av produktet. Basismodellen skal dekke operasjonelle kostnader ved innsamling, behandling, kommunikasjon, rapportering og eventuelt andre lovpålagte krav.

Ved bruk av antall og type produkter som kriterium, vil for eksempel alle jakker ha samme vederlag uavhengig av andre designaspekter, som for eksempel materiale. Det samme gjelder for vekt som kriterium, der materiale riktignok vil ha en betydning, men ikke nødvendigvis på grunnlag av reelle økodesignaspekter. En siste variant, basert på materiale, forutsetter kunnskap om at noen materialer eller fibertyper er mer eller mindre miljøvennlige enn andre. Felles for alle kriterier er at det må være mulig å registrere og rapportere på mengder.

Avansert modell:

Avanserte modeller for økomodulering benytter et vederlag som differensieres på bakgrunn av kriterier for økodesign, for eksempel materialgjenvinnbarhet og innhold av farlige stoffer.

OECD argumenterer for at avansert økomodulering i teorien gir større insentiv til økodesign, men at den samtidig er mer krevende å ta i bruk og drifte. Det forutsetter blant annet at en har tilgang til data om produktene som settes på markedet, og produktenes spesifikasjoner, slik at en kan lage et mer finmasket system for økomodulering.

Produkter, som tekstiler, er ment å vare lenger enn for eksempel emballasje. Produkter med lengre levetid er også designet for flere markeder, noe som gjør behovet for harmonisering mer presserende. Lang levetid er også et problematisk begrep når det kombineres med styrke («durability»), noe EU nevner flere steder i strategien sin. Når en stor del av tekstilene er laget av plast (syntetisk), gir dette høy score på styrke, men er tilsvarende problematisk når produktene ender som avfall i land uten fungerende avfallssystemer. En modell som premierer styrke som kategori, vil alltid favorisere syntetiske materialer. Dette kan være problematisk, siden de som regel vil ha fossilt opphav, medføre plast- og mikroplastspreddning og i tillegg være de billigste fibrene og dermed muliggjøre overproduksjon til lav pris. Et bedre mulig økomodelleringskriterium vil være å belønne eller straffe produkter ut fra antall års levetid før de kasseres, basert på plukkanalyser. Mer avanserte økomoduleringskrav vil også være strengere og medføre større behov for (kostnadseffektiv) innsamling av data og ressurser til forvaltning og oppfølging.

68 Jf. EU-kommisjonens [forslag til økodesignforordning](#), fortale punkt (19)

69 F.eks. OECD (2021): [Modulated fees for extended producer responsibility schemes \(EPR\)](#); *Eunomia* (2022): [Driving a Circular Economy for Textiles](#); Klepp, Ingun Grimstad og Tone Skårdal Tobiasson (2022): [La forurenserne betale så det svir!](#)

70 Klepp, I. G., Laitala, K., Berg, L. L., & Skårdal, T. (2023). *Critical review of product environmental footprint (PEF). Why PEF currently favours synthetic textiles (plastics) and therefore also fast fashion*

71 Norsus / Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

72 Sopra Steria (2023): *Løsningsforslag MVP – digitalt register for tekstiler*

73 OECD (2021): *Modulated fees for extended producer responsibility schemes (EPR). Environment working paper no 184*

Avanserte systemer er derfor gjerne mer egnet for etablerte produsentansvarsordninger. For å begrense kompleksiteten ved innføringen av nye ordninger anbefaler OECD derfor at en først begynner med en basismodell.

Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender har skissert en modell med noen prinsipper som kan ligge til grunn for en avansert modell og benyttes som utgangspunkt for et videre arbeid. De ulike elementene kan utredes videre. Det bør også vurderes om det er andre elementer som bør hensyntas, men som modellen ikke ivaretar.

Naturvernforbundet og Framtiden i våre henders modell

En økomodulering må være dynamisk og skalerbar, men likevel forutsigbar for produsentene. Modellen bør bli evaluert og endret med faste intervaller, for eksempel hvert andre år som foreslått av Eunomia⁷⁴. Dette blir spesielt viktig ved innføring av regelverk gjennom EUs rammedirektiv om avfall og økodesignforordningen, som endrer kravene til tekstilproduksjon og verdikjede.

Forslag til modell fra Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender:

Forslag til modell:

Vederlaget som produsentene betaler inn til produsentansvarsordningen, deles i to ulike deler. Del én skal sikre at produsenten dekker de nødvendige kostnadene i produsentansvaret i form av et grunnbeløp. Del to skal gi insentiver til produsentene til grønn omstilling av sine verdikjeder.

Del to utgjør selve økomoduleringen. Denne baserer seg på en bonus/malus-modell som returselskapet styrer, og skal verken gå i over- eller underskudd. Forhåndsbestemte og produktspesifikke aktiviteter som medfører kostnader på miljøet (miljødrivere) og frivillige aktiviteter som bidrar til økt levetid og/eller sirkularitet gir produsentene henholdsvis malus eller bonus. Alle innbetalinger går tilbake til produsentene i form av bonuser som gis etter dokumentert måloppnåelse basert på forhåndsbestemte indikatorer.

Alle ledd i verdikjeden til tekstiler danner grunnlag for beregning av økomoduleringen. Det bør utarbeides kostnad-nytte-analyser langs hele verdikjeden for å belyse hvilke indikatorer (på miljødrivere/miljøskade) som er viktigst å prioritere i modellen. Videre kan en analyse av skadeposter beregne kostnadsnivået for den enkelte indikatoren. Eksempler på skadeposter kan være: forurensing fra deler av produksjonen, bruk av miljøgifter / skadelige kjemikalier, direkte kostnader knyttet til helseskader og kostnader for opprydding.

Modellen må følge avfallshierarkiet og gi bonus/malus i

vederlag i tråd med dette. Det vil si at bonusen beregnes trinnvis – høyere for avfallsreduksjon, lavere for ombruksløsninger og lavest for materialgjenvinning. En forutsetning er at aktørene blir enige om miljødrivere, på samme måte som produsenter og avfallsinnsamlere enes om nødvendige kostnader som er grunnlaget for del én av modellen.

Økomoduleringen bør baseres på et prinsipp om at bevisbyrden ligger på produsent. Det vil si at produsentene selv må dokumentere at de har oppfylt kravene for økomodulering som utløser bonus.

Modellen med forslag til beregning er i sin helhet beskrevet i Vedlegg 1.

«Mållrettet produsentansvar»

SIFO m.fl. har kommet med et forslag til det de kaller et «mållrettet produsentansvar», eller «TPR».⁷⁵ Kjernen i forslaget er at produsentenes vederlag må settes ut fra hvor lenge produktene varer. Et utgangspunkt for forslaget er at de kommende økodesignkravene, dersom de utelukkende settes ut fra forslaget til PEF-kriterier, blant annet vil kunne insentivere til økt produksjon av tekstiler basert på syntetiske materialer, siden bruks- og avfallsfasen i mindre grad er omfattet av de foreslåtte PEF-kriteriene. Fordelen med ordningen som SIFO m.fl. foreslår, er at produktenes faktiske levetid hensyntas. Ordningen med et mållrettet produsentansvar kan inngå som et kriterium i en avansert modell.

Som med andre modeller forutsetter TPR at det eksisterer et mer finmasket system for registrering av produkttyper samt et rapporterings- og analysesystem som gjør det mulig å følge produktene frem til de er blitt avfall. Disse hensynene vurderes ikke å utgjøre uoverstigelige barrierer, men bør utredes nærmere.



5.4.1.2 Mulige modeller for økomodulering i innretningen av et norsk produsentansvar for tekstiler

Arbeidsgruppen mener at et produsentansvar for tekstiler bør inkludere økomodulering. Mekanismene i et produsentansvar vil i seg selv ha et element av økomodulering, ved at det blir mer kostbart å sette store volumer på markedet, og slik sett treffe for eksempel «fast fashion» i større grad enn produkter med lite volum, bedre kvalitet og høyere priser. Et produsentansvar med en mest mulig styringseffektiv form for økomodulering forutsetter derimot etablering av to særlig viktige elementer: kunnskap om miljøpåvirkning fra det enkelte produkt gjennom levetiden, og et effektivt system for å registrere og kategorisere informasjon om tekstilene. Ingen av disse forutsetningene er på plass i dag.

Det vil være bedre å etablere et produsentansvar som det kan bygges videre på, enn å foreslå en avansert ordning som senere må revideres eller endres. Etablering av mer avanserte modeller før det foreligger mer informasjon fra EU om deres krav, innebærer også risiko for særnasjonale krav.

For bransjen er forutsigbarhet viktig. Det vil være svært krevende å forholde seg til regelverk med hyppige endringer og store ulikheter fra land til land i EU. En slik utvikling kan bidra til å svekke tilliten til og oppslutningen om et produsentansvar.

Arbeidsgruppen mener at det bør etableres en «basismodell» for økomodulering på et tidlig tidspunkt, der høyere vederlag kan settes både for tekstiler som hovedsakelig består av syntetiske materialer, for produkter som inneholder mye metall, og for klær med elektronikk (som julegensere). Parallelt bør det jobbes videre med å utrede og etablere en avansert modell.

Anbefalinger til modell 1. Vil det være mulig med en form for basismodell fra dag 1?

Selv om vi ikke kan si at vi har tilstrekkelig kunnskap til å rangere fibre ut fra miljøpåvirkning og benytte denne informasjonen i økomoduleringssammenheng,⁷⁶ og selv om det trengs mer kunnskap om kostnaden ved håndtering av ulike typer tekstilavfall, er det noen forhold som det eksisterer dokumentasjon om. Den økte produksjonen av tekstiler globalt baserer seg i hovedsak på en betydelig økning av syntetiske fibre, jf. figur x i kapittel 3.1. Ifølge Norsus og Norion ble det i Norge i 2022 satt på markedet om lag 25 000 tonn tekstilprodukter som i hovedsak består av syntetiske fibre.⁷⁷ Den reelle mengden syntetiske fibre totalt sett er nok høyere, siden tallet ikke inkluderer andre produkter som inneholder syntetiske fibre.

Produkter som består av syntetiske tekstilfibre, har høye CO₂-utslipp i produksjonsfasen, er ofte vanskeligere å reparere, er mindre attraktive i et annenhåndsmarked og blir raskere til avfall.⁷⁸

⁷⁶ Norsus (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Changing Markets (2023): *Trashion: The stealth export of waste plastic clothes to Kenya*. Executive summary: "an overwhelming volume of used-clothing shipped to Kenya is waste synthetic clothing"

Det er også kjent at det settes på markedet en del tekstilprodukter som inneholder «unødvendige» produkter, og som en, selv uten å ha foretatt noen kostnadsestimater, kan vite er mer kostbare å håndtere som avfall. For eksempel plagg med trykk eller elektronikk der dette ikke er begrunnet med andre samfunnsmessige hensyn («e-tekstiler»), eller husholdningstekstiler med innsydd metall eller plast som ikke lar seg fjerne på en enkel måte.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Samfunnsbedriftene, Fretext og Framtiden i våre hender har utarbeidet et eget notat om «e-tekstiler».⁷⁹ Det finnes ikke noen oversikt over hvor store mengder slike tekstiler som settes på markedet årlig, men de utgjør en betydelig brannrisiko for avfalls-håndteringen i tillegg til at de er lite egnet for materialgjenvinning eller forberedelse til ombruk. Slike produkter bør enten klassifiseres som EE-avfall, forbyes eller, om de fortsatt skal klassifiseres som tekstiler, være gjenstand for et høyere vederlag.

Et hovedspørsmål er da om en ønsker å gå videre med å vurdere en basismodell som differensierer mellom materialtyper, der en for eksempel må betale et høyere vederlag for syntetiske tekstilprodukter. Det er flere elementer som må vurderes i en slik modell. For eksempel hvilken prosentandel av syntetiske tekstilfibre som skal legges til grunn, om det bør differensieres mellom enkelte produkter, en klarere definisjon av hvilke e-tekstiler som skal koste mer – og ikke minst *hvor* mye mer slike produkter skal koste.

Vederlag ut fra vekt per tonn eller per plagg?

Arbeidsgruppen har vurdert om vederlag bør fastsettes ut fra vekt per tonn eller per plagg. Begge deler har fordeler og ulemper. Et vederlag som settes per produkt, kan når alt annet holdes likt, gi større insentiver til produktforbedring, særlig dersom økomodulering sees i sammenheng med økodesignkrav. Vederlag per produkt tar også hensyn til at produkter av høy kvalitet, for eksempel av kraftigere materialer, ikke skal komme dårligere ut enn dersom vekt legges til grunn. Vederlag basert på vekt gjør at tynne, lette produkter av for eksempel syntetiske materialer eller dårligere stoffkvalitet kommer bedre ut. Samtidig krever et effektivt og rettferdig system for vederlag på produktnivå at det utvikles produktgrupper med kategorier og en mer tilpasset nomenklatur for tekstilprodukter enn det dagens produktinndeling i tollregisteret har. Data om tonn finnes allerede lett tilgjengelig i tollregisteret, og det kan derfor være lettere å utvikle et tidlig system for overvåking og rapportering basert på vekt. Arbeidsgruppen mener at et produsentansvar med økomodulering som bidrar til bærekraftige og sirkulære tekstiler, bør beregne vederlag per produkt. Vi mener at et produsentansvar må arbeide

mot en slik løsning, og derfor er arbeidet med å utvikle et produktregister en viktig oppgave for et returselskap. For å etablere et produsentansvar raskest mulig mener vi derimot at det er mest hensiktsmessig å starte med tonn som beregningsgrunnlag, ettersom det her finnes tilgjengelige data.

Avfalls- og returselskaper forholder seg i hovedsak til tonn som grunnlag for beregningene sine. Det bør likevel være mulig at avfalls- og returselskaper rapporterer og beregner kostnader med utgangspunkt i tonn, som så avstemmes mot fastsettelse av vederlag basert på produkt. Tonn vil trolig også være en mer effektiv og gjennomførbar løsning.

Anbefalinger til modell 2: Avanserte modeller

Utfordringene med dokumentasjons- og datagrunnlag, klarhet om økodesignkrav og behovet for etablering av registre/systemer som gir mulighet for gebyrsetting ut fra mer detaljert informasjon om produkter, tilsier at mer avanserte modeller først kan etableres etter en viss tids erfaring med et produsentansvar. Dette er også i tråd med OECDs anbefalinger. Plukkanalyser kan inngå som et viktig kunnskapsgrunnlag, blant annet for å si noe om hva som er kortlevede tekstiler. En vederlagsmodell basert på volum vil samtidig også prise tekstiler som er kortlevede, ved at den fanger opp produkter fanger opp produkter som hyppig avløses av andre produkter.

Skal en differensiere gebyret ut fra miljøpåvirkning, må det foreligge objektiv kunnskap som gjør dette mulig, inkludert kunnskap om sammenhenger mellom ulike fibre og typer miljøpåvirkning. Norsus og Norions kartlegging av mulige miljødata for tekstiler viser svært mangelfull dokumentasjon, forskning og kunnskap på området. Påvirkning fra og konsekvenser av forskjellige materialtyper og produkttyper kan måles langs ulike miljøparametre:⁸⁰ CO₂-ekvivalenter, vannforbruk, kjemikalier, naturmangfold, påvirkning på naturmiljøet m.v. Det er derfor behov for mer kunnskap på området før en kan si noe presist og sammenlignbart om ulike fiber- eller materialtypers miljøpåvirkning.

En grunn til at mer avanserte modeller bør baseres på krav fra EU, er at harmonisering på tvers av markeder vil ha en positiv effekt der flere aktører vil ha større insentiv til å imøtekomme økodesignkrav.⁸¹ Utfordringene med register og digitale produktpass løses også mest effektivt ved at felles løsninger legges til grunn. Hvilken modell som senere skal innføres, bør baseres både på krav fra EU og på erfaringer fra andre land.



5.4.2 Arbeidsgruppens anbefalinger

- Ved etableringen av et returselskap bør miljømyndighetene kreve at returselskapet i samarbeid med berørte aktører så raskt som mulig utvikler en «basismodell» for økomodulering basert på material- eller produkttype. Kravet kan formuleres i forskriftsform, for eksempel ved at returselskapet får ansvar for å skaffe kunnskap om, utvikle og revidere modeller for økomodulering. Modellen bør speile kostnader knyttet til håndtering av tekstiler i avfallsfasen, særlig der disse ikke er egnet for materialgjenvinning.
- Det bør fra start differensieres på tekstiler som i henhold til tolltariffen er syntetiske, det vil si tekstiler som i hovedsak består av syntetiske materialer, og også på «e-tekstiler» og husholdningstekstiler med innblanding av andre materialer som er vanskelig å skille ut, som gardiner med innsydd metalloppheng. Selv om det for de to siste produkttypene ikke eksisterer egne tollkoder, kan det være mulig å etablere et enklere system i samarbeid med bransjen/produsentene om slike produkter.
- En slik første variant kan videreutvikles i takt med krav fra EU og erfaringer fra Norge andre land.
- Arbeidsgruppen mener at det på sikt bør utvikles et system – eller krav – som gjør det mulig å registrere antall produkter som settes på markedet.
- Arbeidsgruppen mener at plukkanalyser, innhenting av miljødata og erfaringer fra materialgjenvinning må brukes til å utvikle ordninger for økomodulering videre.

- Anbefalinger om avanserte modeller:
 - Framtiden i våre hender og Naturvernforbundets forslag og modellen «målrettet produsentansvar» tas med i utviklingsarbeidet.
 - Det etableres et kunnskapsinnhentingssystem med formål om å systematisere miljødata som kan muliggjøre avanserte modeller basert på miljøegenskaper.
- Miljømyndighetene bør søke å påvirke EU om at krav til økomodulering må:
 - sørge for likebehandling og følge hele produktets levetid/syklus også når det blir avfall
 - gjøre det lønnsomt med miljøforbedringer i hele livsløpet, fra produktdesign til avfallsfasen
 - inkludere hele livsløpet (som innebærer miljøpåvirkning i bruksfasen) når det utarbeides økodesignkrav som også kan ligge til grunn for økomodulering
 - være fleksible nok til at oppdatert kunnskap om hvilke produkttyper og materialer som utgjør det største avfallsproblemet i eksportmarkeder, som syntetiske tekstiler, kan hensyn tas
 - baseres på en modell for økomodulering som er ambisiøs nok til å møte de viktigste utfordringene
 - legge avfallshierarkiet til grunn for prioriteringene

79 Notat til arbeidsgruppen, jf. vedlegg 3

80 Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

81 European Commission (2020): *Study to support preparation of the Commission's guidance for extended producer responsibility scheme*

5.5 Hvilke kostnader skal produsenter dekke i et produsentansvar, og hvordan bør disse beregnes

Kostnadselementene i et produsentansvar fremgår av produsentenes plikter og derav følgende oppgaver. Noen plikter vil produsenter kunne velge å løse selv, som for eksempel å samarbeide om informasjon og drive kunnskapsinnhenting gjennom et returselskap. Andre oppgaver vil de måtte samarbeide med aktører som samler inn og håndterer tekstiler og tekstilavfall, om å løse. I disse tilfellene må aktørene være enige om både mål, oppgaver og hvordan kostnader skal beregnes og dekkes. Videre må en også være enige om en prosess for å fastsette kostnadene.

Arbeidsgruppen er i all hovedsak enige om hovedlinjene, men har et noe ulikt syn i spørsmålet om prosessen for kostnadsfastsettelse og fordeling av vederlaget. *Arbeidsgruppens medlemmer fra Samfunnsbedriftene, Avfall Norge, Fretex, Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet har et annet syn enn Virke og NHO* på tolkningen av nødvendige kostnader og hvor langt produsentenes ansvar strekker seg. Dette har implikasjoner for hvordan drøftingen av dagens situasjon fremstilles, og for anbefalingene. De ulike synspunktene er synliggjort i teksten under.

Kostnadsdekning innebærer en plikt for produsentene til å dekke kostnader for håndteringen av produkter de setter på markedet – også når disse har blitt avfall. Hvilke kostnader som skal dekkes, legger dermed grunnlaget for fastsettelsen av vederlag som betales fra produsenter til returselskaper. Rammedirektivet om avfall slår fast at produsentene skal betale i vederlag det som er nødvendig for at pliktene skal overholdes, inkludert kostnader for separat innsamling av tekstilavfall og etterfølgende avfallshåndtering. I tillegg kommer administrative kostnader som informasjon til avfallsbesittere og avfallsforebygging samt rapportering av data.

Fortalen i rammedirektivet, avsnitt 26, forklarer hva som anses å være «nødvendige kostnader»:

«Producers of products should cover the costs necessary to meet the waste management targets and other targets and objectives, including on waste prevention, defined for the relevant extended producer responsibility scheme. Under strict conditions, those costs can be shared with the original waste producers or distributors where justified by the need to ensure proper waste management and the economic viability of the extended producer responsibility scheme.»

Det å utføre kostnadsanalyser har ikke inngått i arbeidsgruppens oppdrag, og en har heller ikke hatt tid eller forutsetninger til å gjøre dette. Ett problem er at det knytter seg svært stor usikkerhet til hva kostnadene for håndtering av tekstilavfall er og vil bli. Kostnadene vil blant annet avhenge av hvilke løsninger som velges for å nå kravet om separat innsamling av tekstilavfall. En del tekstilavfall havner hos de ideelle innsamlingsaktørene og utgjør en kostnad for dem. Samtidig har tekstilavfall en restverdi, men betalingsvilligheten for det som kan forberedes til ombruk eller som materialgjenvunnet/sekundær tekstilråvare, er ukjent.

Kostnadene vil også avhenge av kvantitative mål og målene som settes for innsamling og eventuelt materialgjenvinning under et produsentansvar, jf. kap. 5.2. I EUs tekstilstrategi er det også varslet at midler som samles inn gjennom et produsentansvar, også må gå til aktiviteter som støtter ombruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Det er uklart hva som ligger i dette, og hvilke merkostnader det eventuelt vil innebære. Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på disse forholdene, men mener at slike hensyn kan ivaretas ut fra de foreslåtte målene for produsentansvaret, jf. kapittel 5.2.

Arbeidsgruppen er likevel av den mening at en som et første skritt bør anbefale en overordnet modell som er beskrevet i det følgende. En slik tilnærming vil i størst mulig grad ivareta dekning av de grunnleggende kostnadene aktører har knyttet til håndteringen av tekstiler, samtidig som den også imøtekommer alle aktørenes behov for å vite hvilke kostnader som vil påløpe.

5.5.1 Kostnadselementer ved håndtering av tekstilavfall

I tråd med rammedirektivet vil et vederlag for hva produsenter skal betale, kunne settes ut fra kostnader per tonn forbundet med avfallsbehandlingen.

I dag samles mesteparten av tekstilavfallet inn gjennom restavfallet og går deretter til energigjenvinning, som er én behandlingsmåte. Krav til separat innsamling av tekstilavfall vil innebære at større mengder skilles ut fra restavfallet og sorteres i henhold til hvilke behandlingsmåter de egner seg for, enten forberedelse til ombruk, materialgjenvinning eller energigjenvinning.

Kostnader knyttet til økt materialgjenvinning er svært usikre, siden dette i liten grad er etablert i dag. Kostnadene vil også påvirkes av etterspørselen etter resirkulert tekstilmateriale. Markedet for produkter som forberedes til ombruk, er også svært usikkert.

Kostnadselementer ved separat innsamling av tekstilavfall kan oppsummeres gjennom figuren under, som er basert på arbeid fra Energidata for Samfunnsbedriftene om kommunenes selvkost ved separat innsamling og håndtering av tekstilavfall. Sortering og transport vil kunne foregå i flere ledd.⁸²

Av Energidatas notat kommer det også frem at:

- «Separat håndtering medfører økte oppgaver i samtlige renovasjonsaktiviteter. Selvkost forbundet med meroppgavene vil være avhengig av den enkelte virksomhets rammebetingelser (klima, topografi, bosettingsmønster, lokalisering mv.), standard (på tjenestene og i forhold til miljøet) og kostnadseffektivitet (produktivitet).»
- det «må korrigeres for inntekter ved salg» av tekstilavfall som har en verdi

Som vist til i Miljødirektoratets grunnmodell, er det anbefalt at «føringer for hvilke kostnader som skal dekkes, fastsettes i forskrift». I tråd med EUs rammedirektiv om avfall skal følgende kostnader for håndtering av tekstilavfall inngå i produsentansvaret:

- Innsamling av tekstilavfall, inkludert hvilke oppsamlingsløsninger og -systemer som kreves og velges
- Utsortering av tekstilavfall, inkludert tekstilavfall samlet inn gjennom ordninger som er ment for ombruk
- Utsortering av tekstilavfall som kan være egnet for forberedelse til ombruk etter videre sjekk/kontroll, reparasjon eller rengjøring

- Transport og mottak av tekstilavfall
- Behandling av tekstilavfall, inkludert forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og energigjenvinning av tekstilavfall som ikke kan behandles på annen måte
- Administrative kostnader, inkludert informasjons- og kommunikasjonsiltak og datainnhenting

Aktører som i dag samler inn tekstiler til ombruk, har og vil også i tiden fremover ha kostnader knyttet til sortering av de volumer som likevel ikke kan ombrukes, og som må gå til forberedelse til materialgjenvinning eller energigjenvinning.

For tekstilavfall er innsamlingsløsninger nærmest ikke-eksisterende i dag. Det foreligger derfor lite data om hva de ulike leddene vil koste; fra oppsamling, innsamling og via sortering til ulike former for behandling. Eventuell pris for tekstilavfall som sorteres ut for forberedelse til ombruk, er også krevende å estimere. Figuren ovenfor, som beskriver de overordnede kostnadsdriverne, kan imidlertid brytes ned på kjente kostnadsdrivere for de kommunale aktørene. I tillegg vil spesifikt rettede kostnader for eksempelvis innsamlingsmetode kunne legges til. Miljødirektoratet har estimert totale samfunnsøkonomiske kostnader for separat innsamling av tekstilavfall i 2022 og 2023 med tilsynelatende samme kostnadselementer som de Energidata legger til grunn.⁸³ Disse kostnadselementene kan inngå i det videre arbeidet med å fastsette kostnader for ulike aktører.



Figur 14: Kostnadselementer knyttet til håndtering av tekstiler og tekstilavfall

82 Energidata (2023): *Kommunenes selvkost ved separat håndtering av tekstilavfall*

83 Miljødirektoratet (2022): *Utredning av forskrift om utsortering, separat innsamling og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper. Forskriftsforslag og konsekvensvurdering*

I tråd med mål for produsentansvaret bør produsent ikke dekke kostnader forbundet med energigjenvinning av tekstilavfall som kan ombrukes, forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Men en viss mengde tekstilavfall vil uansett ikke være egnet for materialgjenvinning eller ombruk og må derfor forbrennes. Det må følgelig nedlegges en betydelig kommunikasjonsjobb overfor innbyggere og næringsliv på hvordan sortering skal foregå, for på den måten å redusere mengder tekstilavfall til forbrenning. Restmengden tekstilavfall som går til energigjenvinning, kan estimeres ut fra plukkanalyser, men det må etableres en felles enighet i form av veiledning eller lignende om hvilke produkter eller produktkvaliteter som skal legges til grunn.

Kostnader forbundet med forberedelse til ombruk av tekstilavfall skal dekkes. I tekstilstrategien har EU også signalisert strengere krav om at forberedelse til ombruk skal prioriteres. Ut fra massestrømsanalysen til Norsus og Norion er etterspørselen etter brukte tekstiler i Norge begrenset, men dette kan endre seg. Det er derfor viktig at returselskaper i samarbeid med avfallsbesittere og andre aktører identifiserer virkningsfulle tiltak som kan stimulere til at flere produkter blir forberedt til ombruk.

Materialgjenvinning av tekstilavfall vil foregå på ulike måter avhengig av produkt og fibertyper. Materialgjenvinnings-teknologi er under utvikling. Dette påvirker kostnadene og lønnsomheten ved materialgjenvinning. Norsus og Norion viser til en McKinsey-studie som oppgir et spenn på 280 til 3900 euro per tonn for mekanisk gjenvinning og 900 til 1500 euro for kjemisk gjenvinning.⁸⁴ Det fremgår av analysen at sorteringskostnader kan være inkludert i disse kostnadsestimatene, altså ikke «bare» materialgjenvinningskostnaden. Eunomia opererer med et spenn på 100 til 1000 euro per tonn.⁸⁵ Det er i dag mangel

på anlegg for sortering og materialgjenvinning, men det er planer om utbygging flere steder i Norge og Europa.⁸⁶

Et returselskap må i samarbeid og dialog med innsamlings-, avfalls- og gjenvinningsaktører vurdere hva et riktig bidrag til materialgjenvinning skal ligge på. Arbeidsgruppen oppfordrer derfor til å se målene og mulighetene for slike løsninger i en sammenheng. Dersom kostnadene i et felles system for avfallshåndtering blir for høye, oppstår risiko for at aktører vil søke å finne egne og individuelle løsninger som ikke nødvendigvis tjener et felles formål best.

Administrative kostnader inkluderer flere ulike kostnads-kategorier som skal dekkes:

- Register
- Kontroll og rapportering; inkludert plukkanalyser og overvåking av massestrømmer
- Kommunikasjon/informasjon
- Tilsyn
- Gebyr for godkjenning fra Miljødirektoratet
- Utredninger/utviklingsarbeid/kunnskapsinnhenting for å understøtte ordningen/mål

Krav om rapportering kan også inkludere informasjon om indikatorer som kan underbygge arbeidet mot en mer sirkulær tekstilindustri. For eksempel informasjon om overskuddsvarer og miljø- og klimafotavtrykk fra produkter som settes på markedet og blir til avfall.

Plukkanalyser vil spille en viktig rolle for innretning og videre utvikling av produsentansvarsordningen, ikke minst økomoduleringsbiten. Kunnskapsinnhenting vil kunne danne grunnlag for videre FoU-arbeid. Slik vil et produsentansvar kunne stimulere til økt forskningsinnsats.



84 Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

85 Eunomia (2022): *Driving a Circular Economy for Textiles through EPR*

86 Jf. blant annet: VTI (2022): *Towards a sustainable circular system of textiles in the Nordic region (SATIN)*; Swedish Environmental Institute (2023): *Sustainable clothing futures - Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe*

5.5.2 Kostnader forbundet med separat innsamling av tekstilavfall

Ifølge EUs reviderte rammedirektiv om avfall fra 2018 må alle land ha på plass krav om separat innsamling av tekstilavfall innen 1.1.2025. Miljødirektoratets forslag til krav om separat innsamling av tekstilavfall er åpent på hvilke systemer virksomhetene kan velge.⁸⁷

For kommuner har Miljødirektoratet i forslag til forskrift anbefalt «en plikt for kommunen til å sørge for at tekstilavfall fra husholdninger, som kan forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, utsorteres ved kildesortering, samles inn separat (enten ved en henteordning eller ved en bringeordning) og leveres til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.» Ordlyden er nesten lik for forslaget om næringsens plikt: «For å øke utsorteringen og bidra til økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning anbefaler vi at virksomheter skal sørge for at husholdningslignende tekstilavfall utsorteres ved kildesortering, samles inn separat og leveres til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Som beskrevet for kommuner, ønsker vi en mest mulig generell bestemmelse som ikke kommer i konflikt med et kommende produsentansvar.»⁸⁸

I Miljødirektoratets utredning er det stor variasjon i kostnadseffektiviteten til systemene som er analysert.

Som Energidata påpeker, vil de reelle kostnadene for hver aktør variere. Det må insentiveres til at de mest kostnads-effektive løsningene velges, gitt de krav og løsninger en vil stå overfor.

Krav om separat innsamling av tekstilavfall og produsentansvar for tekstiler

Miljødirektoratet har foreslått en forskrift for separat innsamling av tekstiler som følger opp EU-kravet. Kommunene bør ha frihet til velge gode løsninger som tar geografi og beboelse, kostnadseffektivitet og et godt tilbud til innbyggerne. Innenfor det enkelte område som et renovasjonsselskap dekker kan det også være behov for å finne ulike løsninger. Det er dermed svært usikkert hvilke kostnader som vil knytte seg til separat innsamling.

Arbeidsgruppen har som nevnt ikke hatt anledning til å vurdere / gå enda dypere inn i underlaget for kostnadsberegninger ved ulike tiltak for separat innsamling av tekstilavfall, men ser at kostnadene vil øke på kort sikt fordi investeringer i ny infrastruktur er nødvendig. Og selv om ordningen totalt sett skulle være samfunnsøkonomisk lønnsom, vil det likevel være elementer som har høyere

kostnader enn dagens løsninger, og som derfor prinsipielt må dekkes. Det antas at det vil være utslagsgivende hvor store mengder av det utsorterte tekstilavfallet som kan forberedes for ombruk, og hva som kan eller må materialgjenvinnes og energiutnyttes.

Krav til løsninger for separat innsamling av tekstilavfall og kostnadsdekning kan insentivere til kostnadseffektivitet. I en studie for EU-kommisjonen er det foreslått at kostnader ved effektive systemer som er lokalt tilpasset og ivaretar materialverdien i avfallet best mulig, bør regnes som nødvendige.⁸⁹ I dag håndteres en stor del av tekstilavfallet av aktører som samler inn tekstiler ment for ombruk, og som har etablert kostnadseffektive systemer for håndtering av tekstiler og tekstilavfall. Disse aktørene må også kunne håndtere dette i fremtiden slik at en unngår overinvesteringer. Arbeidsgruppens anbefalte modell dekker slike hensyn. Det er selvsagt opp til pliktige aktører å velge sine egne løsninger, men det er arbeidsgruppens mening at en i størst mulig grad bør søke å samordne sorteringsarbeidet for innsamlede tekstiler for å sikre en så ressurseffektiv løsning som mulig.

Arbeidsgruppen er delt med tanke på hvilken modell for kostnadsdekning som bør legges til grunn, og som i størst mulig grad ivaretar dekning av de grunnleggende kostnadene aktører har i forbindelse med håndteringen av tekstilavfall.

5.5.3 Om beregning av kostnader

Som beskrevet over, følger det av EUs rammedirektiv at «produsentene skal dekke **nødvendige kostnader** ved utsortering, innsamling og påfølgende transport og behandling for de produktene de setter på markedet. Kostnader til holdningsskapende arbeid og rapportering skal også dekkes av produsent.»⁹⁰

Arbeidsgruppen mener at følgende må legges til grunn:

- Nivået på kompensasjonen til aktørene som sørger for innsamling, transport og behandling mv., fastsettes i privatrettslige avtaler. Miljødirektoratet må bidra til utvikling av en kostnadsmodell før den enkelte aktørs kostnader kan fastsettes i privatrettslige avtaler.
- Produsentene skal rapportere på kravet om kostnadsdekning, og det må innføres krav om kontroll ved revisor.
- Som en del av kostnadsberegningen bør det innføres krav om kontrollhandlinger fra revisor ved rapportering.
- Føringer for hvilke overordnede kostnader som skal dekkes, må fastsettes i forskrift.
- Det bør vurderes om det er behov for nærmere retningslinjer.

87 Miljødirektoratet (2023): *Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper)*

88 Miljødirektoratet (2023): *Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper) av avfall*

89 Miljødirektoratet (2022): *Videreutvikling av produsentansvaret i Norge, deloppdrag 2*

90 Miljødirektoratet (2022): *Videreutvikling av produsentansvaret i Norge, deloppdrag 2*

Miljødirektoratet peker i forslaget til en grunnmodell på **to hovedalternativer for hvordan kostnadsdekning skal fastsettes** – enten at staten fastsetter kompensasjonen returselskapene skal betale, eller at staten fastsetter hovedelementene som skal ligge til grunn for denne kompensasjonen. Ifølge Miljødirektoratet kan ingen av disse to alternativene garantere riktig kostnadsdekning.

Det er **ikke enighet** i arbeidsgruppen om hvilken av disse to modellene som skal legges til grunn.

Flertallet i arbeidsgruppen, arbeidsgruppens medlemmer fra Samfunnsbedriftene, Avfall Norge, Fretex, Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet, legger følgende tolkning av regelverk og vurderinger til grunn for hvordan kostnadsdekning skal fastsettes:

Rammedirektivet presiserer at produsentansvaret er tuftet på at forurenser betaler, og at produsentansvaret skal dekke nødvendige kostnader. Hva den reelle kostnaden er, som følge av et slikt prinsipp, kan være krevende å beregne. Derfor er tillit til ordningen avgjørende for alle parter.

Håndteringen av avfall i Norge løses på en god og kostnadseffektiv måte av kommunene, og er en del av samfunnets grunnleggende infrastruktur.

Disse medlemmene mener derfor at den foreslåtte løsningen i Miljødirektoratets forslag til grunn for produsentansvar, hvor returselskapet selv skal beregne kostnader for kommunene, ikke er tilstrekkelig for å tilfredsstille kravene i revidert rammedirektiv. Metoden viser seg å bryte med prinsippet om at forurenser betaler i andre ordninger. Den fører videre til brudd på statsstøtteregelverket ved at kommunene betaler det produsentene skulle ha betalt, og følgelig bryter den også det norske selvkostregelverket.⁹¹

Tillit til ordningen og habilitetshensyn tilsier også at en ikke kan legge ansvaret for beregning av kostnadsdekning for arbeidet som gjøres med utsortering, gjenvinning m.m. i kommunene, til en aktør som selv sitter med det økonomiske ansvaret for det utvidede produsentansvaret.

Disse medlemmene anbefaler derfor ha en uavhengig tredjepart til å gjennomføre beregningene, som må kontrolleres av en revisor. Disse medlemmene anbefaler også ha forskriftsfestet de overordnede kostnadsdriverne i ordningen samt en veileder som mer spesifikt anviser hvordan beregningene skal gjøres (vekt, tall, valg av kostnadsdriverne m.m.).

I rammedirektivet står det også at landene bare unntaksvis kan overføre en del av kostnadene til andre enn dem som setter produkter på markedet. Andelen av kostnadene som bæres av andre, må da uansett begrenses til foreskrevne nivåer (minimumsløsningene). Det foreligger ingen begrunnelser fra norske myndigheters side for hvorfor andre aktører eventuelt skal bære noen kostnader. Det foreligger heller ingen økonomisk ustabilitet i Norge som tilsier at større deler av de økonomisk ansvarlige (produsentene) faller bort. Tvert om understrekes det at prinsippet om at forurenser skal betale, følges opp i ordningene, og i et utvidet produsentansvar er det eksplisitt angitt å være produsentene.

Disse medlemmene legger derfor til grunn at ordningene skal sikre full kostnadsdekning for de ekstra kostnadene det medfører å håndtere tekstilproduktene som avfall.

Mindretallet i arbeidsgruppen bestående av medlemmene fra Virke og NHO mener at:

Rammedirektivet presiserer at produsentansvaret er tuftet på at forurenser betaler, og at produsentansvaret skal dekke nødvendige kostnader. I direktivets artikkel 8a seksjon 4 om minimumskrav til utvidede presiseres det at vederlaget som kreves inn ikke skal overstige kostnadene ved som er nødvendige for å løse avfalls-håndtering på en kostnadseffektiv måte, videre at produsenter skal dekke minst 80 prosent av disse. Håndteringen av husholdningsavfall i Norge dekkes i dag i hovedsak gjennom renovasjonsgebyret. Det løses på en god og kostnadseffektiv måte av kommunene og er en del av samfunnets grunnleggende infrastruktur. Disse medlemmene viser til at det diskuteres å differensiere avfallsgebyret basert på produsert avfallsmengde fra hver husholdning, og mener at dette er en riktig vei å gå for å gi dem som påvirker avfallsmengden, et insentiv til avfallsreduksjon og kildesortering.

Disse medlemmene mener at det er avgjørende å utvikle gode og kostnadseffektive løsninger for håndtering av tekstilavfall fra husholdningene. Særlig i en sektor hvor det er liten konkurranse om løsningene. Disse medlemmene mener at dette bør gjøres gjennom en ordning der en gjennom dialog, samarbeid og forhandlinger kommer frem til enighet. En ordning der produsenter og tjenesteleverandører kan forhandle og bli enige om kostnadsdekning, gir næringslivet viktig forutsigbarhet. For oss er det derfor klart at Miljødirektoratets anbefalte løsning i grunnmodellen må legges til grunn også i produsentansvaret for tekstiler.

5.5.3.1 Modeller for å fastsette kostnadsdekning for virksomheter som håndterer tekstilavfall

En gjennomgang der ulike interessenter er representert, kan være et første skritt i å etablere kostnadsdriverne i et produsentansvar for tekstiler som skal dekke nødvendige kostnader for avfallshåndtering. Aktuelle modeller kan være: i) full kostnadsdekning for alle aktører, uavhengig av system og måloppnåelse, ii) sjablongmessig dekning av kostnader basert på inndeling i kategorier ut fra felles karakteristika med tanke på steders geografi og demografi, iii) sjablongmessig dekning av kostnader basert på et landsgjennomsnitt.

Full kostnadsdekning, som også rammedirektivet legger opp til, vil være i tråd med rammene som gjelder for de kommunale aktørene. Det vil også gi produsentene forutsigbarhet med tanke på hvilke kostnader som påløper i det til enhver tid kommende år. En finmasket variant av modell ii) vil derfor kunne tilfredsstille behovene knyttet til kostnader og forutsigbarhet for alle parter. Alternativ i) vurderes å være for kostbart å følge opp administrativt, mens alternativ iii) i for liten grad vil gi kommuner og produsenter forutsigbarhet.

Samfunnsbedriftene har foreslått en skisse til modell for beregning av selvkost. Denne er gjengitt i vedlegg 2.

5.5.4 Andre kostnader

5.5.4.1 Etablering av kapasitet for materialgjenvinning av tekstilavfall

Arbeidsgruppen har diskutert hvilken rolle et produsentansvar og returselskap skal ha i etableringen av kapasitet for materialgjenvinning. Norsus og Norions kunnskapsinnhenting om tekstiler i Norge viser at slik kapasitet er under utvikling, men at kostnadene ved de ulike løsningene foreløpig varierer kraftig og er svært høye. Etableringen avhenger også av etterspørselen etter materialer. Anlegg er under etablering i Norge og vil gi svært viktige erfaringer. Samtidig er volumene i Norge relativt små, og trolig vil materialene måtte eksporteres til andre land for bearbeiding til nye tekstilråvarer, ettersom kompetanse innen spinning til tråd og veving ikke eksisterer i nevneverdig grad i Norge. Arbeidsgruppen har konkludert med at et produsentansvar bør bidra til å etablere slik kapasitet gjennom mekanismene i produsentansvaret – altså gjennom markedsmessig etterspørsel etter tekstilavfall som kan materialgjenvinnes, ikke gjennom direkte støtte til etablering av anlegg. Slike anlegg vil kunne etableres av både offentlige og private kommersielle aktører. Det vil også være risiko knyttet til valg av forretningsmodell, teknologi og geografisk plassering, som vil være vanskelig for et returselskap å vurdere.

⁹² Official Journal of the European Union: [DIRECTIVE \(EU\) 2018/851 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste](#)

⁹³ European Commission (2021): [REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on shipments of waste and amending Regulations](#)

⁹⁴ Norsus / Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

⁹⁵ Norsus og Norion (2023): *Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge*

⁹⁶ Miljødirektoratet (2021): *Juridiske avklaringer knyttet til tekstilavfall*. Brev til Avfall Norge, datert 3. juni 2021.

Kvantitative mål for innsamling og/eller materialgjenvinning, slik som det er foreslått i Nederland, vil også øke tilbudet av materialgjenvinnbart tekstilavfall til aktører som har eller ønsker å etablere anlegg for sortering og materialgjenvinning av tekstilavfall.

5.5.4.2 Eksport av brukte tekstiler og tekstilavfall

Arbeidsgruppen har drøftet forholdet mellom donerte tekstiler som eksporteres for salg som brukte produkter, og tekstilavfall som eksporteres, og hvilke implikasjoner dette kan ha for innretningen av et produsentansvar for tekstiler. Minimumskravene til et utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall viser til «producers of products placing products **on the market of the Member State**», og stiller ikke krav om at eksport av brukte produkter som blir til avfall i andre land, skal omfattes av produsentansvar.⁹² Eksport av avfall og produkter som kan være avfall, er i hovedsak regulert gjennom EUs grensekryssforordning.⁹³ Det er usikkert for arbeidsgruppen hvorvidt land i EU kan stille krav om produsentansvar for brukte tekstiler som blir importert.

Eksport av tekstilavfall

For 2022 ble det estimert at om lag 32 000 tonn brukte tekstiler ble eksportert fra Norge, i første omgang til land som Polen, Sverige, Bulgaria, Litauen, Tyskland, Slovakia og Danmark.⁹⁴ I utgangspunktet er disse tekstilene samlet inn gjennom donasjon, og er derfor ikke kassert. Det kan likevel ikke unngås at deler av de donerte tekstilene er i så dårlig stand at de må anses å være tekstilavfall. Det estimeres at mellom 74 og 86 prosent av de eksporterte mengdene går til ombruk og resten til material- og energigjenvinning, avhengig av innsamlingsaktør.⁹⁵

Det er arbeidsgruppens forståelse at (flere) innsamlere er nødt til å eksportere disse produktene som tekstilavfall i henhold til regelverket for grønntilist avfall, selv om de innsamlede mengdene skulle anses å være donerte tekstiler og ikke avfall.⁹⁶ En slik praksis kan ha implikasjoner for hvordan det som eksporteres, skal klassifiseres og håndteres. For eksempel: Dersom alt klassifiseres som avfall, vil sortering og sjekk kanskje måtte anses som forberedelse til ombruk, og dermed telle på materialgjenvinningsgraden i tillegg til den andelen som uansett må materialgjenvinnes. Det trengs å utarbeides om og i så fall hvordan kostnadsdekning for slike operasjoner skal løses. Videre må det rapporteres tilbake til Norge om hvordan avfallet er forberedt, inkludert hvilke mengder som er levert til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Det er ikke klart for arbeidsgruppen hvilke regler som skal gjelde i disse

tilfellene, og hva det vil ha å si for vederlag og kostnadsdekning. Det er derfor behov for tydeligere veiledning fra miljømyndighetene. Ved etablering av et produsentansvar vil det være svært viktig at det defineres tydelige kriterier for hvor langt produsentansvaret rekker. Hvorvidt donerte tekstiler blir omfattet av produsentansvar i det aktuelle landet, kan også spille inn her, siden mottakerne kan anses som økonomiske aktører som importerer og setter produkter på sitt marked.

I lys av de ventede kravene fra EU om harmonisert produsentansvar for tekstiler må det også tas stilling til ansvar for håndtering og rapportering av disse avfallsmengdene, det vil si hvor langt et nasjonalt produsentansvar rekker.

Eksport av brukte tekstiler

Utfordringen med brukte tekstiler som eksporteres til markeder utenfor EU, er veldokumentert, blant annet gjennom en Changing Markets-rapport fra 2023 og en rapport fra Det europeiske miljøbyrået samme år.⁹⁷ Det er uvisst hvor mye av de brukte eksporterte tekstilene som havner i land utenfor Europa. I følge Norsus og Norion, som viser til en rapport fra Det europeiske miljøbyrået, eksporteres 90 prosent av brukte klær og tekstiler i EU samlet ut av Europa. Estimerer antyder at 40–50 prosent av disse antakelig burde ha vært sortert ut på forhånd og ikke eksportert, siden de i praksis ikke er salgbare i markedene der de ender opp.⁹⁸ Det vises videre til at det er dokumentert at store andeler av disse «usalgbare» tekstilene som umiddelbart ender opp som avfall, inneholder syntetiske materialer.

EUs tekstilstrategi, kap. 4.2, peker på utfordringer med eksport av tekstilavfall, inkludert at det må unngås at avfall feilaktig blir merket som brukte varer («second-hand goods»)⁹⁹ EU varsler at de vil vurdere krav som skiller tydeligere mellom brukte varer og tekstilavfall, men dette forutsetter enighet om de foreslåtte endringene i grensekryssforordningen. Kommisjonen har også lyst ut midler under EUs LIFE-program for å øke sporbarheten til eksporterte brukte tekstilprodukter og tekstilavfall. I tillegg varsles det at de vil vurdere tiltak, inkludert tettere bilateral dialog og bilateralt samarbeid, for å øke gjennomsiktighet og bærekraft i den globale handelen med brukte tekstiler og tekstilavfall.

Endringene i grensekryssforordningen er ikke ferdigforhandlet. Det er med andre ord noe uklart hva EU vil foreta seg på området, men det er ikke utenkelig at det i tiden fremover altså vil foreslås strengere krav til hvilke typer brukte tekstiler som kan eksporteres.

Arbeidsgruppen har vurdert og foreslått en rekke anbefalinger som knytter seg til det et produsentansvar skal omfatte. Utfordringene med veksten i det globale forbruket av tekstiler og at de ender opp som et stort avfallsproblem i tredjeland, kan imidlertid ikke skilles helt fra produsentansvarets rolle, ettersom såpass store mengder av de eksporterte tekstilene i praksis kan være avfall som har oppstått i eksportlandet. Arbeidsgruppen ser det derfor som naturlig at Norge arbeider for at sammenhengen mellom produsentansvar og andre virkemidler, som grensekryssregelverket, forsterkes fremover.

4.4.4.3 Forskning og utvikling

Arbeidsgruppen har også diskutert hvorvidt produsentansvaret også bør inkludere forskning og utvikling for å bidra til videreutvikling av kunnskap og innovasjon. Hovedansvaret for å gi tilskudd til forskning og utvikling og innovasjon ligger hos ansvarlige myndigheter og aktører som Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova. Returselskaper som gir direkte tilskudd til FoU- og innovasjonsprosjekter, vil i tillegg skape risiko for overlapp og blant annet medføre økte administrative kostnader.¹⁰⁰ Det vil også være utfordrende at et returselskap potensielt skal ta stilling til søknader fra medlemmer i selskapet. I stedet for å yte direkte tilskudd til FoU- og innovasjonsprosjekter er det mer naturlig at returselskaper setter i gang egne utredninger og deltar i forsknings-, utviklings- og innovasjonsprosjekter eller annen kunnskapsbygging der det er i tråd med formålet med produsentansvaret. For eksempel vil videre arbeid med økomodulering kunne medføre et betydelig behov for kompetanseheving og kunnskapsbygging. Arbeidsgruppen anbefaler at returselskapet tar en aktiv rolle i slikt arbeid.



5.5.5 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppens forslag om kostnadselementer som må dekkes:

- Produsenter og importører av tekstilprodukter får et forskriftsfestet ansvar for å finansiere kostnader i tråd med rammedirektivet om avfall. Kostnader som skal dekkes, er oppsamling, innsamling, mottak, transport, sortering og behandling av tekstilavfall, i tråd med målene i produsentansvaret.
- I forbindelse med utviklingen av et produsentansvar for tekstiler og krav til separat innsamling av tekstilavfall må det utvikles krav og/eller veiledning om hva som skal defineres som potensielt ombrukbart / kan gå til forberedelse til ombruk, hva som er materialgjenvinnbart – og hva som må energigjenvinnes og derfor kastes med restavfallet. Veiledningen må også inkludere tydelige retningslinjer om kostnadsdekning og håndtering av tekstilavfall som blir feilsortert og leveres til ideelle organisasjoner som har som formål å samle inn brukte tekstiler.
- Administrative kostnader, inkludert for informasjonsarbeid, rapportering, tilsyn, plukkanalyser, etablering og drift av register samt utredningsarbeid, må også dekkes. Det bør utredes hvorvidt en skal inkludere rapportering også på relevante indikatorer for en mer sirkulær tekstilindustri.

Arbeidsgruppens forslag om beregningsgrunnlag og modeller for fastsettelse av vederlag:

- Ettersom det er usikkerhet knyttet til kostnadene i en ny ordning, vil en måtte akseptere en oppstart med sjablongmessige kostnader for å komme i gang. En må snarest mulig skaffe kunnskap som er nødvendig for å foreta presise kostnadsberegninger.
- Produsentene skal rapportere på kravet om kostnadsdekning. Det bør være et prinsipp at kontroll av rapportering må gjøres av revisor.
- Der det i dag eksisterer kostnadseffektive systemer for å håndtere tekstilavfall, er det viktig å ivareta disse i vurderinger fremover.

Disse medlemmene, arbeidsgruppens medlemmer fra Samfunnsbedriftene, Avfall Norge, Fretex, Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet, har følgende tilleggsanbefalinger:

- Før innføring av et produsentansvar må det gjøres en oppdatert beregning av nødvendige kostnader i henhold til arbeidsgruppens anbefalte modell, som ivaretar dekning av de grunnleggende kostnadene aktører har i forbindelse med håndteringen av tekstiler (f.eks. kommunikasjon, innsamling, oppsamling, transport og behandling). Dette vil imøtekomme både innsamlernes og produsentenes behov for å vite hvilke kostnader som vil påløpe.

⁹⁷ Changing Markets (2023): *Trashion: The stealth export of waste plastic clothes to Kenya*

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ European Commission (2022): *EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles*

¹⁰⁰ Menon (2018): *Områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken*

- Disse medlemmene anbefaler at kunnskapsgrunnlaget for beregning av kostnader samt fastsettelse og justering av vederlag fremskaffes i samarbeid mellom alle relevante aktører der kostnader oppstår. Berørte aktører, inkludert produsenter, kommuner og andre avfallsbesittere, skal involveres i et slikt kunnskapsgrunnlag og en slik fastsetting av vederlag.
- Disse medlemmene mener at Miljødirektoratets anbefaling i grunnmodellens delutredning 2 om at returselskapet skal beregne kostnader for kommunene, ikke danner et presist grunnlag for kostnadsbildet. For å unngå habilitetsproblemer blant aktører med økonomiske interesser bør kostnadene fastsettes av Miljødirektoratet, alternativt av en uavhengig tredjepart.

Disse medlemmene, arbeidsgruppens medlemmer fra Virke og NHO, har følgende tilleggsanbefalinger:

- Nivået på kompensasjon for aktører som sørger for innsamling, transport og behandling m.v. av tekstilavfall, skal fastsettes i privatrettslige avtaler (gjennom forhandlinger), i tråd med Miljødirektoratets forslag til grunnmodell for produsentansvar.
- Kostnadseffektivitet skal legges til grunn i valg av løsninger, og der det i dag eksisterer slike systemer for å håndtere tekstilavfall, er det viktig å ivareta disse fremover.
- Før innføring av et produsentansvar må det gjøres en oppdatert kostnadsberegning, basert på massestrømsanalyse, samt vurdering og beregning av nødvendige kostnader.

Arbeidsgruppens forslag om andre kostnader:

- Arbeidsgruppen mener det ikke ligger innenfor produsentansvarets oppgaver å skulle gi støtte til etablering av materialgjenvinning. Et produsentansvar kan derimot stimulere til oppbygging av slik kapasitet gjennom å bruke økomodulering eller andre virkemidler i selve produsentansvarsmekanismene.
- Arbeidsgruppen mener at kunnskapsutvikling, inkludert FoU, er en viktig del av arbeidet med å etablere en mer sirkulær tekstilindustri. Arbeidsgruppen mener derimot at det offentlige virkemiddelapparatet må ta hovedansvar for å dekke FoU-behov knyttet til bærekraftige tekstiler. Det faller ikke innenfor et produsentansvars oppgave å lyse ut og gi direkte støtte til FoU-aktiviteter. Det er naturlig at aktørene i et produsentansvar gjør kunnskapsinnhentinger i tråd med formålet med produsentansvaret. Som en del av dette kan eks. Et returselskap også deltar i forsknings-, utviklings- og innovasjonsprosjekter på samme måte som andre virksomheter gjør.

- Norge bør arbeide for at EU identifiserer løsninger som kan bidra til å dempe miljøbelastningen fra brukte tekstiler som blir til avfall og tekstilavfall i eksportmarkeder. I den sammenheng forslås følgende:

- Miljømyndighetene må gjennomgå regelverket for eksport av donerte tekstiler i forbindelse med etableringen av et produsentansvar for tekstiler, slik at det er tydeligere for aktører hvilke regler som gjelder for donerte tekstiler samlet inn for videresalg. Ved etablering av et produsentansvar vil det være svært viktig at det defineres tydelig hvilke kriterier som bestemmer hvor langt produsentansvaret rekker.
- Miljømyndighetene bør vurdere om det bør etableres strengere krav til hvilke brukte produkter som kan eksporteres, basert på oppdatert kunnskap om hvilke produkter som utgjør det største miljøproblemet. Det bør vurderes å forby eksport ut av EU av visse produktgrupper som består av brukte syntetiske tekstiler.
- Miljømyndighetene bør vurdere hvordan produsentansvar kan bidra til å finansiere tiltak for å rydde opp i tekstilavfall i eksportmarkeder utenfor EU.
- Det bør etableres dialog med mottakerlandene om ønskede løsninger.

Disse medlemmene, arbeidsgruppens medlemmer fra Framtiden i våre hender og Naturvernforbundet, har følgende tilleggsanbefaling om eksport av tekstilavfall:

- Produsentansvaret skal gjelde hele verdikjeden, og produsentenes innbetalte vederlag skal følge tekstilene til de er materialgjenvunnet, energigjenvunnet, deponert eller destruert.
- I flertallsforslaget følger ikke det innbetalte vederlaget eksporterte brukte klær som blir til avfall utenfor Norge. Slik unngår produsentene å betale for avfall de skaper i andre land. En løsning på dette bør inngå i den felles-europeiske løsningen for produsentansvar, men inntil dette er på plass, anbefaler vi at norske produsenter, innenfor rammene av det norske produsentansvaret, oppretter et fond, eksempelvis etter modell av Handelens Miljøfond, som skal bidra til opprydding og behandling av norsk tekstilavfall utenfor OECD.

5.6 Etablering av parallelle returselskaper

I Miljødirektoratets grunnmodell er det anbefalt at «det kan være flere selskaper som sørger for innsamling av de samme typene avfall».

Av flere årsaker oppfordrer arbeidsgruppen aktørene til å samle seg om ett returselskap for tekstiler. Som påpekt andre steder i arbeidsgruppens anbefalinger, er mangelen på data, teknologi og infrastruktur for håndtering av tekstilavfall en stor barriere for etableringen av et mer effektivt produsentansvar for tekstiler – som også skal gjøre tekstilprodukter mer sirkulære. Arbeidsgruppen mener at dette arbeidet løses mest effektivt gjennom et samarbeid der flest mulig aktører fra tekstilnæringen deltar.

Miljødirektoratet drøfter i sin grunnmodell forholdet til konkurransereguleringen og fordeler og ulemper med at ett returselskap har monopol. Tolkningen er i ethvert tilfelle at det ikke er anledning til å regulere det slik at det kun kan være ett returselskap. Miljødirektoratet anbefaler en rekke virkemidler for å gjøre produsentansvar mer effektivt og robust og for å unngå uheldige konsekvenser som følge av konkurranse mellom flere returselskaper. Noen slike virkemidler er krav om geografisk dekning, at returselskapet skal være nonprofit, krav til godkjenning og at det skal være åpenhet om vederlag og rapportering.

Eunomia hevder at fordelene med konkurranse mellom returselskaper er annerledes med nye krav til produsentansvar.¹⁰¹ Når produsentansvarsordninger endrer seg fra en situasjon der deler av kostnadene dekkes og relativt lave mål for materialgjenvinning ligger til grunn, til strengere krav for kostnadsdekning og mer ambisiøse mål for avfallsbehandlingen, er også forutsetningene endret. Det hevdes blant annet at ved full kostnadsdekning er det lite rom for konkurranse mellom returselskaper annet enn på administrasjonskostnader. Et selskap som «eier» materialene, har en sterkere forhandlingsposisjon inn mot neste ledd i kjeden, for eksempel materialgjenvinningsaktører.

Arbeidsgruppen anerkjenner at det i dag er, og bør være, frihet til å kunne etablere flere returselskaper – men anbefaler altså etablering av og tilslutning til ett returselskap. Ettersom det er et stort antall ulike tekstilprodukter, er arbeidsgruppens vurdering at det kan være risiko for at ulike returselskaper kan legge ulike tolkninger til grunn for hvilke avfallsprodukter som skal hentes og behandles. Konkurranse åpner også for risiko for konkurranse om det tekstilavfallet som er mest verdt eller minst kostbart å behandle, i tillegg til at det øker de samlede kostnadene til tilsyn og administrasjon.

Høyere transaksjonskostnader forbundet med å forholde seg til flere returselskaper – det kan etter hvert bli en betydelig mengde returselskaper dersom en ser på produsentansvar samlet – skaper også usikkerhet. Det kan videre være gunstigere for miljøet dersom ett selskap har kontroll på mengdene fra ett land, enn dersom ulike selskaper skal konkurrere i begge ender av sitt ledd i kjeden.

Hva er «samme type avfall»?

Som beskrevet i flere av kapitlene er det ulikheter i typer tekstilprodukter og hvilke aktører som bruker dem. Det tilsier at en bør åpne for flere løsninger, som egne kvantitative mål og innsamlingsordninger. Ett eksempel er institusjons-tekstiler i Norge, brukt i sykehus, sykehjem og lignende. Disse tekstilene er ofte ensartede i farge og materialer, og sirkulerer innenfor et system der de deles og der virksomhetene er eiere. Tilsvarende kan sies om tekstiler brukt i forsvaret og i enkelte deler av næringslivet, som bygg og anlegg, der enkelte artikler på grunn av tekniske behov har høy pris og kan være mer krevende å ombruke eller materialgjenvinne fordi de kan bestå av flere lag og mange ulike typer materialer eller fibertyper. For enkelte produkttyper, som arbeidstøy, vil det være behov for nye varenumre/tolltariffkoder for at det skal være mulig å skille mellom produkttyper. Arbeidsgruppen ser fordeler ved at det kan etableres egne systemer og ordninger for produkttyper som skiller seg fra øvrige forbrukerprodukter eller har mange likhetstrekk innenfor et system, som sengetøy og uniformer i sykehus. Forsvar og politi skal sikre at uniformer som brukes i maktutøvelse, ikke kommer på avveie, og må som følge av det i stor grad operere med lukkede systemer for tekstilene sine. I sykehus, forsvar og lignende er det også virksomhetene som eier tekstilene, og brukerne/ansatte som disponerer dem. Et slikt eierforhold kan gjøre det enklere å teste ut sirkulære modeller som reduserer avfall. Det offentlige bør i samarbeid med leverandører gå foran. En mulig løsning er å etablere egne produktgrupper der returselskap leverer tjenester tilpasset disse. Dette er i tråd med Miljødirektoratets forslag for produsentansvar for utstyr av plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.¹⁰² Ettersom det mangler kunnskap om mengder tekstiler ut fra produkttyper og hva de består av, er det vanskelig å konkludere med en tydelig anbefaling om ulike ordninger for ulike produkttyper, men problemstillingen og mulighetene bør hensyntas når et produsentansvar etableres.

Det er spesielt viktig at offentlige virksomheter ansvarliggjøres og tar ansvar for sine avfallsstrømmer på en måte som ivaretar det foreslåtte formålet med produsentansvaret, for eksempel gjennom anskaffelser.

¹⁰¹ Eunomia (2022): [Driving a Circular Economy for Textiles through EPR](#)

¹⁰² Miljødirektoratet (2022): [Videreutvikling av produsentansvaret i Norge Svar på oppdrag fra KLD – gjennomgang av produsentansvaret – deloppdrag 2](#)

5.6.1 Arbeidsgruppens anbefalinger

- Arbeidsgruppen ønsker at bransjen i størst mulig grad går sammen om etablering av ett returselskap.
- I ethvert tilfelle må øvrige foreslåtte krav i grunnmodellen legges til grunn, herunder krav om at produsentansvarsordningen skal være landsdekkende, returselskaper være nonprofit og alle produsenter likebehandles. Det må være full åpenhet om resultater, vederlag og rapportering.
- I etableringen av produsentansvar bør en ta hensyn til sektorer og virksomheter, herunder offentlige virksomheter, som har enhetlige tekstilprodukter innenfor relativt lukkede systemer, og legge til rette for ordninger for egne produsentansvar innenfor disse produktgruppene og sektorene.

5.7 Produktregister, rapportering og tiltak mot gratispassasjerer

Formål med et register

For å ha oversikt over produsenter, mengder og typer produkter som settes på markedet, samt grunnlag for å beregne vederlag, må det etableres et register.

I henhold til rammedirektivets artikkel 8a (1) (c) «skal det foreligge et rapporteringssystem for å samle inn data om produktene som bringes i omsetning i medlemsstaten av produsenter som er underlagt utvidet produsentansvar. Videre skal rapporteringssystemet samle inn data om innsamling og behandling av avfall fra disse produktene samt andre relevante data for målene for avfallsbehandling i art 8a (1) (b).»¹⁰³

Miljødirektoratet anbefaler i sin grunnmodell følgende prinsipper for register og rapportering:

- Det skal etableres et register for å rapportere, måle returselskapenes forpliktelser og identifisere gratispassasjerer.
- Et slikt register må tilpasses hver ordning.
- Overtredelsesgebyr vurderes som et virkemiddel for å redusere antall gratispassasjerer.

Et register tilpasset tekstiler

Både ProdCom (for innenlandsproduksjon) og tolltariffen kan benyttes som utgangspunkt for et register tilpasset tekstiler, men må justeres slik at det er mulig å registrere mer presist. Et register må også muliggjøre rapportering og overvåking. Det er usikkert hvorvidt registreringen foregår korrekt i dag, og det er derfor behov for veiledning. Videre

peker Norsus og Norion i rapporten sin på at det er vanskelig å få oversikt over aktørene.

Tolltariffkoder kan altså brukes som utgangspunkt for registrering og beregning av vederlag. For det som er produsert i Norge, må andre data benyttes – selv om den norske produksjonen er lav, må den være gjenstand for samme krav etter likebehandlingsprinsippet. Det er vanskelig å få full oversikt, siden det tilsynelatende er mangelfull registrering i ProdCom-databasen.

På sikt kan det være aktuelt å stille strengere krav. Norsus og Norion anbefaler følgende: «Alle som importerer tekstiler til Norge, får krav om ekstra rapportering, f.eks. utsendt via SSB. Dette kan gå på eksempelvis mer detaljerte data om tiltenkt brukergruppe (privat, offentlig, næring etc.), produkttype og fibertype, hvor det siste kan legge grunnlag for en økomodulering.»

Et register bør også tilpasses slik at det kan rapporteres tilbake hva som skjer med produktene som settes på markedet, til og med behandling. Dette vil være en forutsetning for at mer avanserte modeller for økomodulering skal kunne fungere. Dersom det etableres ett system for et register og et annet for rapportering, er det risiko for koordineringsutfordringer og høyere kostnader.

Et utgangspunkt ville være å starte med produsentansvar.no og hvordan en kan benytte eksisterende tolltariffkoder for å kunne registrere produkter. Tolletaten har oversikt over organisasjonsnumre.

Krav til å inngå i register må vurderes mot EUs reguleringer. Land har ikke mulighet til å innføre særnasjonale krav som vil være til hinder for et felles marked. Det er varslet at EU vil vurdere å innføre krav om å inngå i et produktregister i økodesignforordningen, men det er sagt lite om hvordan et slikt register kan eller skal organiseres og hvilken informasjon som bør inngå. EU beskriver at den enkelte aktør skal ha tilgang til registeret, og i tillegg skal kommisjonen ha innsyn. En videreutvikling av norske registerløsninger må ta utgangspunkt i veivalg EU gjør. Samtidig er utviklingen av slike løsninger trolig et område der Norge og de nordiske landene både kan bidra og påvirke kommisjonens valg.

Norge har i dag to godt utviklede produktregistre, Trade-solutions for dagligvare og NOBB for byggevare. Disse registrene viser at det er mulig å etablere detaljerte produktregistre for store mengder produkter.

Gratispassasjerer

Med over 6000 bedrifter som setter tekstiler på markedet, og i tillegg e-handelsaktører i utlandet, er det stor risiko for

gratispassasjerer som vil søke å unndra seg ordningen. Arbeidsgruppen mener derfor at det må sendes tydelige signaler fra dag én om at dette ikke vil bli akseptert, og at overtredelsesgebyr må benyttes som virkemiddel. Nettaktører må fanges opp, og deklarasjonsfritaket for forsendelser under 350 kroner må avskaffes.

Drift og finansiering

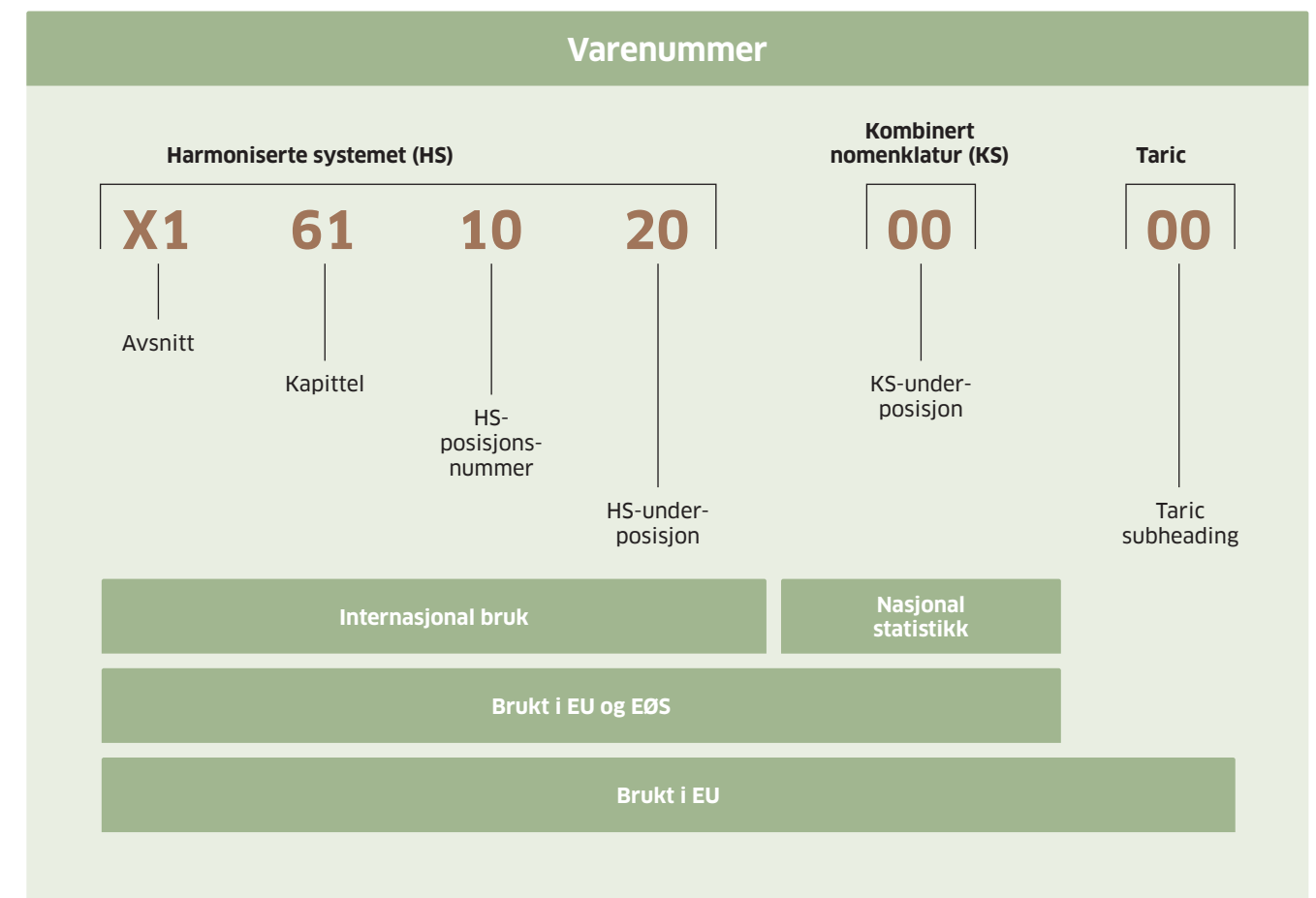
Per i dag brukes registeret produsentansvar.no for elektriske og elektroniske produkter, batterier og kjøretøy. Registeret driftes av Miljødirektoratet. Som omtalt i kapitlet om kostnadsdekning, er det anbefalt at produsentene betaler for etablering og drift av et register.

5.7.1 Hvordan kan et fremtidig register for tekstiler se ut?

Arbeidsgruppen har engasjert Sopra Steria for å bistå med kunnskap og forslag knyttet til mandatets krav om å identifisere manglende data, hva slags data som vil være

viktig i rapportering, hvordan digitale produktpass kan utformes og anbefalinger om en minimumsløsning – Minimum Viable Product (MVP) – for et (digitalt) produktregister som kan bygges ut videre (Ref: Sopra Steria (2023): Løsningsforlag MVP – digitalt register for tekstiler”).

Tolltariffsystemet kan utnyttes og videreutvikles for å møte behov i et tekstilregister. Sopra Steria peker på at det er mulig å inkludere flere sifre fra EUs system TARIC¹⁰⁴. Den norske tolltariffen består av en HS-underposisjon¹⁰⁵, som er et globalt system bestående av seks sifre, og deretter av to sifre kalt KS-underposisjon.¹⁰⁶ KS-underposisjon brukes både i EU og EØS og beskriver hva som fortolles. KS-underposisjonen gir også data til nasjonal statistikk. I tillegg bruker EU altså ytterligere to sifre, kalt «TARIC-subheading», som kan brukes for å kategorisere enda mer detaljert. Å utnytte systemet i større grad ved å inkludere KS-underposisjon og TARIC-subheading kan gi bedre data for vederlagsberegning.



Figur 15: Tolltariffkoder etter HS, KS og TARIC
Sopra Steria (2023): Løsningsforlag MVP – digitalt register for tekstiler

¹⁰⁴ TARIC står for “the integrated Tariff of the European Union”. European Commission: [TARIC](#)

¹⁰⁵ HS står for «Harmonized System Nomenclature»

¹⁰⁶ Oversatt fra «Combined nomenclature»

¹⁰³ Miljødirektoratet (2022): Videreutvikling av produsentansvaret i Norge Svar på oppdrag fra KLD – gjennomgang av produsentansvaret – deloppdrag 2

Grønnere HS-koder i tolltariffen

Avsnitt XI: Tekstilmateriale og varer derav

L Kapittel 61: Klær og tilbehør til klær, av trikotasje

L Posisjon 61.03: Dresser, ensembler, jakker, blazere, bukser også med frontstykke og seler, knebukser og short (unntatt badebukser), av trikotasje for herrer eller gutter

61.03: Dresser

• Ensembler	61.03.10.00
• Jakker og blazere	
• Bukser, også med frontstykke og seler, knebukser og shorts:	
- av ull eller fine dyrehår	61.03.41.00
-- av bomull	61.03.42.00
-- av økologisk bomull	61.03.42.xx
-- av syntetiske tekstilfibrer	61.03.43.00
-- av andre tekstilmaterialer	61.03.49.00
--- produsert med av mindre en xx.. m ³ vann/per plagg	61.03.49.xx
--- produsert i henhold med xx.. prinsippene om sosial bæredyktighet	61.03.49.xx
--- produsert innen terskelgrensen xxx.. for bruk av kjemikalier	61.03.49.xx

■ Eksisterende varenummer

■ Mulig nytt varenummer

Figur 16: Eksempel på hvordan HS-koder kan justeres for å ivareta behovet for mer detaljert informasjon om tekstilprodukter
Sopra Steria (2023): Løsningsforlag MVP – digitalt register for tekstiler

Digitale produktpass: alternativer, muligheter og utfordringer
Ifølge Sopra Steria er det lav digital modenhet i norsk tekstilbransje, spesielt hos små aktører. Digital sporbarhet i verdikjeden for tekstiler er lite testet, kostbart og oppleves som ressurskrevende for produsenter. Samtidig sitter produsenter og importører på nyttig informasjon, i form av fakturaer, om tekstilvarer som settes på markedet.

Sopra Steria har sett på ulike konsepter for digitale produktpass ut fra hvilke generelle krav det kan antas at digitale produktpass må møte, herunder teknologi og design for produktpass som fungerer på tvers av produkter, holder hele levetiden og ivaretar informasjonskrav om sirkularitet (som varighet og andel materialgjenvunne råvarer) og miljøegenskaper. Digitale produktpass vil også kunne gjøre sporbarhet enklere og dermed muliggjøre mer presis rapportering om hva som skjer med produktene etter at de er donert eller kassert.

Digitale produktpass kan benyttes ved hjelp av flere teknologier: radiofrekvensbrikke (RFID), tekstilmerket med bruksinstruksjoner (care label) og bruk av strek- eller QR-koder. For care label og QR-koder er det mulig å kombinere med et såkalt Global Trade Item Number (GTIN), som muliggjør sporing av et produkt fra råmateriale og frem til det blir kassert.

Digitale produktpass for tekstiler skiller seg antakelig fra en del andre forbrukerprodukter ved at de bokstavelig talt vil være tett på brukeren, og at de for en stor del – i alle fall når det gjelder klær – er utsatt for til dels hard bruk, inkludert vask. Særlig for tekstiler vil det derfor være viktig å involvere brukerne i valget av hvilke teknologier og designløsninger som skal benyttes. Hver av løsningene eller teknologiene har iboende utfordringer: Radiofrekvensbrikker er kostbare å sy inn i plagg, og det er ingen garanti for at forbrukerne ikke fjerner dem. I tillegg er det uklart hvorvidt det vil være tillatt i henhold til eksisterende lovverk om personvern. QR-koder eller tekstilmerker kan klippes av, og det er med andre ord ikke sikkert at disse heller vil fungere, selv om dette kan bedre seg med mer informasjon til forbrukerne. RFID og QR-koder på tekstiler er i liten grad utprøvd av kommersielle aktører, og det er behov for mer erfaring. Utfordringer og barrierer som det må jobbes med, gjelder blant annet personvern, systemkompatibilitet mellom teknologier og digitale løsninger samt usikkerhet om teknologienes funksjon over tid.

Sopra Sterias anbefalinger

Sopra Steria har utarbeidet forslag til fem ulike MVP-løsninger som kan bygges ut trinnvis ut fra hva som er teknologisk mulig og graden av presisjon i de ønskede dataene som skal registreres. For detaljer viser vi til Sopra Sterias rapport.

Til å begynne med – for MVP-1 – anbefales det at det etableres et digitalt register som kan lese og ta i bruk data fra tollregisteret eller SSB. Tolletatens elektroniske fortollingssystem for utveksling av deklarasjoner, kalt TVINN, kan utvikles videre, slik at en tar i bruk eksisterende muligheter for informasjonsinnhenting og datamodellering i stedet for å utvikle noe helt nytt. Det nåværende systemet kan altså danne grunnlaget for et digitalt tekstilregister.

Som del av MVP-1 anbefales det å videreutvikle tolltariffkodene ved å benytte KS-underposisjon og TARIC-heading. Dette vil gjøre det mulig å få mer presis informasjon om produkter som settes på markedet, og dermed legge bedre til rette for økomodulering.

For neste trinn – MVP-2 – anbefales det å inkorporere data fra innsamling, sortering og håndtering av tekstilavfall. Det forutsetter imidlertid forbedrede prosesser for innsamling og sortering av tekstilavfall som gjør det mulig å registrere hva som skjer med produktene når de har blitt avfall – inkludert å systematisere og øke antallet plukkanalyser fra avfall med mål om å innhente mer informasjon og kunnskap om tekstiler som havner i avfallet.

De neste trinnene dreier seg om å få bedre informasjon om hva som settes på markedet gjennom blant annet fakturadata (MVP-3), digitale produktpass (MVP-4) og eksport av avfall (MVP-5).

Løsninger bør testes på et utvalg aktører etter at datakildene til systemet er bestemt, og en eventuell plan for pilotering og videre utvikling av systemet bør utarbeides i tett samarbeid med bransjeaktører.

5.7.2 Arbeidsgruppens anbefalinger

- Produkter som settes på markedet, skal inngå i et register. Registeret må utformes slik at det kan bygges ut for å ivareta mer detaljert informasjon, som blant annet kan legge til rette for økomodulering. Registeret må også kunne benyttes for å rapportere hva som skjer med produktene når de har blitt kassert, herunder innsamling og videre behandling. Registeret vil på denne måten også kunne fungere som grunnlag for å fastsette vederlag/gebyr som produsenter skal betale.
- Basert på plukkanalyser og importdata må det utvikles et produktgrupperregister som sorterer ulike tekstilgrupper på en hensiktsmessig måte. Dette må være mer finmasket enn dagens tollregister, men samtidig ikke så detaljert som et produktregister for hvert eneste produkt.
- Som et første skritt må det etableres et register, der en mulig modell kan være Sopra Sterias MVP-1. Det antas at det er mest hensiktsmessig å koble et slikt register opp mot produsentansvar.no., for å unngå duplisering av registre.

- Miljømyndighetene må etablere kontakt med tollmyndighetene for å koordinere og tilrettelegge for nødvendig arbeid, slik at dagens tolltariffkoder kan brukes mest mulig effektivt i forbindelse med et produsentansvar. Det må også drøftes hvordan det kan utarbeides et register der organisasjonsnumre kobles mot importdata.
- Ved innføring av nye tolltariffkoder vil det være nødvendig med veiledning til berørte aktører.
- Det bør etableres et utviklingsløp mot mer avanserte registre, i tråd med de krav som vedtas på EU-nivå, inkludert for digitale produktpass.
- Overtredelsesgebyr benyttes som virkemiddel for å unngå gratispassasjerer. Nettaktører må fanges opp, og deklarasjonsfritaket for forsendelser under 350 kroner må avskaffes.
- Som beskrevet i kapittel 5.5 om kostnadsdekning, må produsentene være med på å finansiere etablering, utvikling og drift av et register.

Kilder

Bair, Jennifer, Frederick, Stacey & Gereffi, Gary. (2016). *Bahrain's Position in the Global Apparel Value Chain: How the U.S.-Bahrain FTA and TPLs Shape Future Development Options*

Changing Markets (2023): [Trashion: The stealth export of waste plastic clothes to Kenya](#)

Energidata (2023): [Kommunenenes selvkost ved separat håndtering av tekstilavfall](#)

Eunomia (2022): [Driving a Circular Economy for Textiles through EPR](#)

European Commission (2020): [Study to support preparation of the Commission's guidance for extended producer responsibility scheme](#)

European Commission: [The Commission starts to develop end-of-waste criteria for plastic waste \(europa.eu\)](#)

European Commission: [TARIC](#)

European Commission (2020) [Guidance for separate collection of municipal waste](#)

European Commission (2021): [REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL](#)

[on shipments of waste and amending Regulations](#)

European Commission (2022): [Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC](#)

European Parliament: [Ending fast fashion: tougher rules to fight excessive production and consumption](#)

Hjelmeng, Erling (2021): *Kostnadsfordeling og produsentansvar – Forholdet til statsstøtte og selvkostprinsippet, 2021*

Hot or Cool Institute (2022): [Unfit, Unfair, Unfashionable](#)

H&M: [Materials](#)

JRC (2023): [Techno-scientific assessment of the management options for used and waste textiles \(draft\)](#)

Klepp, Ingun Grimstad og Tone Skårdal Tobiasson (2022): [La forurenerne betale så det svir!](#)

Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Promemoria: [Cirkulär hantering av textil och textilavfall](#)

Lindex: [Sustainability Report 2021](#)

Menon (2018): [Områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken](#)

Menon (2023): [Tekstilnæringens verdiskaping og betydning i norsk økonomi](#)

Mepex (2023): [Tester ulike løsninger for innsamling av tekstiler](#)

Miljødirektoratet (2021): [Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall](#)

Miljødirektoratet (2021): [Juridiske avklaringer knyttet til tekstiler og tekstilavfall. Svarbrev til Avfall Norge](#)

Miljødirektoratet (2022): [Videreutvikling av produsentansvaret i Norge Svar på oppdrag fra KLD - gjennomgang av produsentansvaret - deloppdrag 2](#)

Miljødirektoratet (2022): [Nye krav til kildesortering av avfall](#)

Miljødirektoratet (2022): [Utredning av forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiert avfallsgebyr](#)

Miljødirektoratet (2023): [Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften \(utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper\)](#)

Miljøstyrelsen (2023): [Økonomiske og miljømæssige konsekvenser ved at indføre et utvidet produsentansvar for tekstilprodusenter](#)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021): [Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel](#)

Naturvårdsverket (2015): [Textilåtervinning. Tekniska möjligheter och utmaningar. Vist til i SOU 2020:72 Et produsentansvar för textil](#)

Norsus / Norion (2023): [Kunnskapsstatus for tekstiler og tekstilavfall i Norge](#)

Norwegian Fashion & Textile Agenda: [Wasted Textiles, Mepex: Tester ulike løsninger for innsamling av tekstiler](#)

OECD (2021): [Modulated fees for extended producer responsibility schemes \(EPR\). Environment working paper no 184](#)

Official Journal of the European Union: [REGULATION \(EU\) No 1007/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on textile fibre names and related labelling and marking of the fibre composition of textile products and repealing Council Directive 73/44/EEC and Directives 96/73/EC and 2008/121/EC of the European Parliament and of the Council \(Tekstilmerkeforordningen\)](#)

Official Journal of the European Union: [Directive on waste electrical and electronic equipment](#)

Official Journal of the European Union: [DIRECTIVE \(EU\) 2018/851 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste](#)

OsloMet: [Clothing Research](#)

Overheid.nl (2021): [Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel](#)

Regjeringen.no - EØS-notatbasen (2021): [Metodologi og format for rapportering av ombruk](#)

Regjeringen.no (2023): [Skierper reglene for å hindre at elektrisk og elektronisk avfall kommer på avveie](#)

Samfunnsbedriftene (2023): *Norway's failure to implement the requirements of the revised waste framework directive on extended producer responsibility amounts to state aid, Samfunnsbedriftenes klage til ESA, 29. mars 2023*

Samfunnsøkonomisk analyse (2022): [Overskudd av klær fra klesbransjen i Norge](#)

Sopra Steria (2023): [Løsningsforlag MVP – digitalt register for tekstiler](#)

Statens offentliga utredning (SOU:2020:72): [Ett produsentansvar för textil](#)

Store Norske Leksikon (2021): [Tekstilfibre](#)

Swedish Environmental Institute (2023): [Sustainable clothing futures - Mapping of textile actors in sorting and recycling of textiles in Europe](#)

Technon Orbichem (2021): [CELLULOSIC FIBRES – THE SEQUEL](#)

Tolletaten: [Beregning av tollavgift og andre avgifter. https://www.toll.no/no/bedrift/import/beregning/](#)

Tolletaten: [VOEC – Vat On E-Commerce. Forenklet momsbehandling for forsendelser med varer for under 3000 kroner.](#)

Varner: [Sustainability Report 2021](#)

VTI (2022): [Towards a sustainable circular system of textiles in the Nordic region \(SATIN\)](#)

Vedlegg 1: Mulige modeller for økomodulering. Forslag fra Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender

Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender skisserer her en modell for beregning av økomodulering. Forslaget bygger på et bonus/malus-system som kan benyttes grunnlag for en avansert modell og kan benyttes som et utgangspunkt for videre arbeid. Det bør også vurderes om det er andre elementer som bør hensyntas.

Vederlaget som produsentene betaler deles inn i to ulike elementer: Del 1 er et grunnbeløp, som tar utgangspunkt i produsentansvarets nødvendige kostnader, og del 2 utgjør økomodulering. Økomoduleringen er en bonus/malus modell som returselskapet styrer. Modellen skal ikke ha noe overskudd og brukes ikke til operasjonelle aktiviteter, men har til formål å insentivere måloppnåelse i produsentansvaret gjennom bonus/malus-systemet.

Hvordan beregne vederlaget:

Den økonomiske modellen er basert på faste og variable faktorer. Samtlige av disse er beskrevet under, men vil kunne trenge ytterligere kartlegging og kostnadsberegning. Alle kostnader og avslag på vederlaget følger produsentansvarets måloppnåelse. Alle indikatorene eller aktiviteter vektet derfor etter deres resultat i henhold til avfallspyramiden.

G =grunnbeløp (FAST)

Grunnbeløpet er det beløpet enhver produsent betaler for å sette tekstiler satt på det norske markedet. Det er fastsatt gjennom produsentansvarets vederlag og dekker nødvendige kostnader. Dette beregnes av vekt, per produkt eller en kombinasjon av dette. Vi anbefaler at denne avgiften blir beregnet per produkt.

$\emptyset G$ =økomodulering grunnbeløp (VARIABEL)

For å sikre økonomiske insentiver til høyere måloppnåelse i avfallshierarkiet foreslår denne modellen en økomoduleringsfaktor ($\emptyset G$) i form av en fast sum i tillegg til grunnbeløpet. $\emptyset G$ s må beregnes på bakgrunn av skadepkostnader, miljødrivere og kostnadsdrivere for tekstiler i hele verdikjeden. Dette er en fast kostnad for produsentene frem til den differensieres ut fra hvorvidt produsenten har iverksatt tiltak som fører til miljøforbedringer før og etter at produktet er satt på markedet. $\emptyset G$ kan reduseres dersom produsenter kan dokumentere tiltak som bidrar til produsentansvarsordningens formål. Denne faktoren er derfor variabel etter hvilke tiltak bedriften kan dokumentere.

Produsenter som ikke kan dokumentere noen form for miljøforbedringer i sin verdikjede, belastes hele summen (malus).

$SI(x)$ = Standard indikatorer (FAST)

Modellens standard indikatorer er basert på miljøforbedringer i verdikjeden før produktet er satt på det norske markedet.

Produsentene må selv dokumentere de miljømessige indikatorer bedriften selv jobber med å redusere. Dette kan for eksempel være en tredjepartssertifisert miljømerking. Andre indikatorer kan være reduksjon av lokal forurensing av luft og miljø, energibruk, transport osv. Disse indikatorene må utredes sammen med myndigheter, være transparente og kunne etterprøves. Her kan det være flere separate indikatorer som produsenten kan gi redusert vederlag for produsent (bonus).

Det kan også legges opp til at $SI(x)$ kan utvikles i sammenheng med Økodesignforordningen (ESPR) og at man legger de samme indikatorene til grunn. EU-kommisjonens forslag til revidert rammedirektiv for avfall (art 22a) legger opp til en lignende løsning.

$A(x)$ = Sirkulære aktiviteter (FAST)

Denne posten inneholder aktiviteter som bidrar til sirkulære løsninger etter at produktet er satt på det norske markedet. Eksempler på slike aktiviteter kan være bedriftseide reparasjonstilbud, redesign, ombruksaktiviteter m.m. Aktivitetene bør rangeres etter plassering i avfallshierarkiet, slik at aktiviteter som fremmer avfallsreduksjon, prioriteres høyest og får størst fradrag i vederlaget. Bedriften må selv dokumentere at de oppfyller kravene for bonus. Bedriften kan ha flere sirkulære aktiviteter, og får separate bonuser basert på aktivitetenes effekt vektet etter avfallshierarkiet.

V = Totale vederlag som produsenten skal faktureres

Det totale vederlaget produsent belastes består av grunnbeløpet, samt en differensiering av en delsum basert på hvilke bonus/malus produsenten utløser gjennom sine aktiviteter.

Endelig beregningsmodell for differensiering av vederlag:

$$G + (\emptyset G - SI(x) - A(x)) = V$$

Uthevet i gult er økomoduleringen og som sørger for differensieringen av vederlaget.

Under følger en liste over tenkelige aktiviteter på hvert nivå i avfallspyramiden som kan utløse bonus for den enkelte produsent, Listen er ikke uttømmende.

Avfallsreduksjon: Endringer hos bedriften som fremmer avfallsreduksjon. Dette kan være endringer som fører til lenger levetid, høyere kvalitet, færre kolleksjoner eller endrede forretningsmodeller som reduserer antall tekstiler satt på markedet, m.m.

Alternativt kan de aktørene som setter størst volum av tekstiler på markedet betale høyest vederlag til produsentansvarsordningen, da disse skaper mest avfall. Det kan eksempelvis innføres en skalerbar terskelverdi på mengden tekstiler den enkelte produsent setter på det norske markedet. En annen mulighet er å nekte bonus for aktører som overstiger terskelverdier for antall enheter satt på markedet.

Ombruk: Endring i design eller forretningsmodell som fremmer ombruksverdien. Her kan produsentene f.eks. ha egne ombruksløsninger, avtaler om ombruksløsninger m.m. Løsninger for ombruk i Norge bør prioriteres før eksport av brukte klær til utlandet.

Materialgjenvinning: Endringer i design som fremmer muligheten for å materialgjenvinne produktet. Dette kan f.eks. være å lage produkter av monomateriale eller unngå å produsere produkter med paljetter, folier, elektronikk osv.

Vedlegg 2: Samfunnsbedriftenes forslag til modell for beregning av selvkost ved separat håndtering av tekstilavfall

Arbeidsgruppen vil understreke at en individuell og nøyaktig beregning av selvkost per selskap lar seg gjennomføre. Dette kan gjøres ved å benytte faktisk bokførte kostnader (og besparelser) for hver aktivitet knyttet til håndtering av tekstilavfall. Når både omfanget av oppgaven og interne/eksterne forhold hensyntas, vil selvkost per aktivitet være lik oppgaven det er å håndtere tekstiler. For tekstiler er det derimot en del ukjente faktorer, som eks. verdi i tekstiler til materialgjenvinning, potensielle kostnadsbesparelser ved innovativt samarbeid med ideelle/andre aktører.

Dette er en grunnleggende metode, som også er kjent fra renovasjonsbenchmarking for alle typer avfallsfraksjoner i Norge, og som Energidata har benyttet de siste 20 årene.

Oppsamlingssystem

Den ekstra oppgaven (meroppgaven) ved separat oppsamling av tekstilavfall beregnes som antall beholdere som benyttes multiplisert med en kostnadsvekt per beholderstype som gjenspeiler samlede årskostnader til drift, vedlikehold og kapitalkostnader og en normeringsfaktor som konverterer fra meroppgave til selvkost.

Innsamling

Meroppgaven ved innsamling av tekstilavfall beregnes som den tiden per år det tar å tømme beholderne og kjøre de inn multiplisert med en konverteringsfaktor fra tid til kostnad og en normeringsfaktor som konverterer fra meroppgave til selvkost. Type beholdere, henteavstand og hindringer for renovatørene, kjøreavstand og fremkommelighet hensyntas i tidsberegningen.

Gjenvinningsstasjoner

Basert på et antall gjenvinningsstasjoner er det utviklet en formel, basert på empiri, som beregner oppgaven som en funksjon av kapasitet, åpningstider, antall fraksjoner, teknisk standard og funksjonalitet. Ved utvidelse av mottaket med tekstilavfall vil endringen i antall fraksjoner og funksjonalitet gi en økning som representerer meroppgaven per stasjon.

Sentralsortering

Meroppgaven ved sentralsortering/ettersortering fremkommer ved å multiplisere de økte mengdene til sortering, foredling og omlasting med en kostnadsvekt som gir en midlere kostnad per tonn for drift, vedlikehold og kapitalkostnader.

Behandling

Meroppgaven ved behandling fremkommer på samme måte ved å multiplisere de økte mengdene til ombruk, materialgjenvinning og energigjenvinning med kostnadsvekter som dekker de samlede middelkostnadene per tonn. Til dette kommer evt. transportkostnader og evt. salgsinntekter trekkes fra.

Støtteaktivitetene

Meroppgaven til kundestøtte og administrativ støtte antas å være lik den relative oppgaveøkningen i primæraktivitetene nevnt over. Selvkostnaden beregnes ved multiplisere med en normeringsfaktor som konverterer fra meroppgave til selvkost.

Et slik grunnlag kan / bør inngå videre i en forenklet modell for selvkostberegning.

Når inndata for et representativt utvalg av virksomheter foreligger, kan nødvendig selvkost beregnes for hver enkelt virksomhet, gitt virksomhetens spesielle situasjon og standard. Veiledende enhetskostnader kan også beregnes for grupper av virksomheter; f.eks. inndelt etter rammebetingelser. Med rammebetingelser, menes eksempelvis om det er fjell, fjord, by eller vidde som berører kostnadsbildet. Dette kan gjøres ved å beregne enhetskostnadene for et representativt utvalg av virksomheter fra hver gruppe og benytte gruppens middelkostnad per aktivitet og per tonn.

Beregningene kan da gjøres årlig, og i forkant av vederlagsberegningene, slik at produsentene vil vite hvilke kostnader som gjelder for påfølgende år. En vil også i forkant kunne diskutere eksempelvis hvilken innsamlingsløsning som ønskes

Fremgangsmåten blir som følger:

1. Det etableres inndatasett for 5-10 virksomheter for hver av eksempelvis 5-6 rammegrupper, f.eks. som skissert i tabell nedenfor: Tabellen viser imidlertid kun tre grupper, som er for grovmasket, men ved å legge til flere grupper, kan dette treffe godt.
2. For hver virksomhet introduseres nødvendige endringer og tilhørende kostnadsdrivere for separat håndtering av hver av de aktuelle avfallstypene. Endringen vil, som nevnt foran, kunne være utvidet omfang av beholderpark og innsamlingsordningen, ekstra fraksjon på gjenvinningsstasjonen, nødvendig foredling og sortering, forbrenning av utsortert restavfall, transport til sluttbehandling, evt. økt aktivitet kundebetjening og økt oppgave for adm. støtte.
3. Med introduserte endringer i inndatabeskrivelsen beregnes endring i oppgave per aktivitet og i sum og kostnadsendring i forhold til utgangspunktet uten separat håndtering.
4. Enhetskostnaden finnes til slutt ved å dele på antall tonn som er utsortert (nettomengde uten forurensning) og middelet for gruppen beregnes.

Flere standardnivå kan introduseres i virksomhetsmodellen. Det kan da beregnes en tabell for selvkost per aktivitet og per tonn.

Med en slik forenklet modell og entydige definisjoner av rammegrupper, vil det være enkelt for virksomhetene å hente ut aktuell selvkost per tonn for aktiviteter med meroppgave. Produsentene får da sikkerhet for hvilke grunnkostnader som påløper i påfølgende år.

Det er imidlertid både fordeler og ulemper med en slik sjablonmessig beregning. På den ene siden har modellen som konsekvens at både ineffektive virksomheter og virksomheter med høyere standard enn snittet for gruppen ikke får full selvkostrefusjon. På den annen side vil svært kostnadseffektive virksomheter med lavere standard få en refusjon som overstiger selvkost. For virksomheter som har regnskapstall for selvkost ved for eksempel å behandle tekstilavfallet i egen regi, er det arbeidsgruppens mening at disse derfor kan erstatte normkostnaden. Dersom aktivitet(er) er satt bort til andre (f.eks. frivillige/ideelle) aktører, blir selvkost for kommunale virksomheter null.

Eksempel på inndeling av virksomhetene etter ytre forhold.

Rammegruppe	1 Hovedsakelig store urbane områder	2 Områder med blanding av byområder og gravgrendt	3 Hovedsakelig gravgrendte områder
Trafikk	Store hindringer	Små hindringer	Svært små hindringer
Vei- og føre	Store hindringer	Små hindringer	Store hindringer
Demografi	Store utfordringer	Middels utfordringer	Små utfordringer
Plass	Svært høye priser	Middels priser	Lave priser

Ulik grad av behandling kan tilsvarende hensyntas.

Vedlegg 3: Notat om e-tekstiler utarbeidet av medlemmer i arbeidsgruppen

Dette er e-tekstiler:

Begrepet elektroniske tekstiler (e-tekstiler) refererer til elektroniske enheter som er tett festet til, innebygd i eller integrert i tekstiler. Elektroniske enheter inkluderer ledende ledninger, trykte kretskort (PWB), aktive og passive elektroniske komponenter, lysemitterende elementer, elektrisk drevne mekaniske og termisk aktive elementer, og strømkilder som batterier, solceller (PV) eller termogeneratorene.

Klær, sko, hjem-tekstiler og tilbehør som vesker o.l. Elektronikk er enten

1. festet separat til tekstilene, eller
2. vevd inn i fibre/garnet, inneholder feks. sølv, kobber, nikkel.

Det forventes økt produksjon og salg av [e-tekstiler](#).

Det er mye mer enn syngende julehatter, blinkesko og varmetepper. Særlig til økende bruk til bedre helse og sikkerhet. Det er bl.a. tekstiler med sensorer som kan hjelpe mennesker til å bo hjemme lenger, de varmer og øker sikkerheten for folk som jobber under lave temperaturer. Vi har gjennomført søk på e-textiles, eller smart textiles og funnet produkter som finnes, og som kommer til å finnes i fremtiden. Noen av dem er listet opp i tabell i slutten av notatet. Det blir mer e-tekstiler, dermed mer e-tekstilavfall. Gjenvinning av e-tekstiler faller mellom to stoler fordi innsamlings- og gjenvinningsaktørene er spesialiserte på enten tekstil-, eller EE-gjenvinning. Studien fra 2022 (lenke under, vår oversettelse og utheving) slår fast at "siden elektroniske komponenter forstyrrer tekstilgjenvinning hvis de ikke blir oppdaget, så er det anbefalt å kaste e-tekstiler som elektronisk avfall". Altså at e-tekstilene blir nevnt som produktgruppe i WEEE-direktivet og bli en del av produsentansvaret for EE-produkter.

Nyttige lenker for mer informasjon:

- Fra 2022: Sirkulærøkonomisk tilnærming til gjenvinning av e-tekstiler:
<https://www.intechopen.com/online-first/84034>
- Fra 2011: Om e-tekstiler generelt, hva de inneholder, og om problemer når de blir avfall:
https://www.researchgate.net/publication/227733221_Prospective_Impacts_of_Electronic_Textiles_on_Recycling_and_Disposal

Hvor finner vi e-tekstilene når de kastes?

I studien over:

- vanlig tekstilinsamling (vi antar ombrukscontainere): 33 %
- fra sykehus og tekstilindustri: 17 %
- fra kommunal EE-avfallsinsamling: 17 %

- resten fra andre steder

Hva er problemet med e-tekstiler?

Generelt: finnes det en nedre grense for hvor mye EE-innhold som er problematisk? Vi har ikke fått data som kan svare på dette, hverken fra WEEE forum, Norsirk eller EEB. Utfra samtaler med bransjekolleger og egen drodling har vi listet opp noen problemer dersom tekstilene havner i tekstilavfallet, i EE-avfallet eller når e-tekstiler kastet feil og utgjør brannrisiko (i restavfall, papir e.l.)

- Når e-tekstiler havner i tekstilavfallet
 - Brannfare når batterier kommer i klem under transport, eller ved samlebånd (både tekstilavfall og ombruk)
 - Ledninger henger seg fast og hindrer flyt (ikke verre enn lisser og bånd)
 - Forventet stor økning av denne typen tekstiler. Kan føre til ressurstap og avfallsproblemer i andre land, samt konflikter med Basel konvensjonen og den nye eksportforordningen (eksport av EE-avfall).
 - Brannvern-krav til plassering av innsamlingsbeholdere gir dårligere tilgang for innbygger og næringsliv.
 - Dagens innsamlings- og behandlingsløsninger for tekstiler egner seg ikke for e-tekstiler. Bl.a. fordi e-tekstiler kan stoppe shreddere og sjeldne mineraler og jordarter går tapt i finstoffet. NIR-sortering klarer ikke lese nøyaktig nok til å skille materialene.
- Når e-tekstiler havner i EE-avfallet
 - Blir vanskelig å skille tekstiler fra EE spesielt små EE-produkter. E-tekstiler inngår ikke i WEEE direktivet, og blir derfor ikke med i produsentansvaret for EE. Det er en såpass liten fraksjon at Norsirk/WEEE-forum ikke har data på det.
- Risiko og forsikringer
 - Feilsorterte batterier, også når de følger med e-tekstiler, øker risiko for brann. Dette forteller avfallsselskaper som mottar feilsortert avfall som inneholder batterier og der batteriene kommer i klem og antenner.
 - Forsikringsbransjen er skeptiske til å forsikre avfallsanlegg pga brannrisiko. Det følger av store branner de siste årene, slik som hos Returkraft i Kristiansand, hos TRV i Trondheim og hos IVAR på Forus. Skadeerstatningen er så stor at forsikringspremier øker voldsomt og kravene til anleggene strammes kraftig inn. Noen anlegg får ikke forsikret seg

Lavthengende frukt:

- Sørge for at e-tekstiler er med i brannvern- og kommunikasjonsarbeidet når avfallsbransjen m.fl. skal jobbe for at færre batterier (og EE-avfall med batterier) feilsorteres.
- Sørge for at e-tekstiler blir med som element inn i kommunikasjonsplikten til returselskaper (både EE og tekstiler).
- E-tekstiler må omfattes av økodesign-regelverk for å begrense miljøfarlig innhold og gjøre tekstilene gjenvinnbare. Det er i designfasen de fleste forbedringer av e-tekstiler kan gjøres.
- Økomodulering av vederlaget bør innrettes for å begrense unødvendige e-tekstiler som belaster klima, miljø og innsamlings- og gjenvinningssystemene.
- Arbeidstøy med e-tekstiler kan kanskje håndteres i egen strøm på arbeidsplassen? Arbeidsplassen må da en gjennomført løsning på innsamling av klærne slik at ansatte ikke tar dem med hjem og kaster dem i husholdningsavfallet.

Produkt	Klær	Sko	Tilbehør	Hjemtekstil	Annet
Blinkesko		x			
Varmeteppe				x	
Refleksbånd/blinkebånd					x
Jule-lue med lys	x				
Genser med LED lys	x				
Tallerkenvarmer				x	
"smart-plagg" helse	x	x	x		
"smart-plagg" trening	x	x	x		
Oppladbare såler		x			x
Fargeskiftende klær	x				

UV-sensor-badetøy	x				
Klær med skrift (skjerm)	x				
E-klær i forsvaret	x				
Musikkstyring på klær og vesker	x		x		
Blinkeskolisser		x	x		
Lysende veske			x		
Hodelykt-lue	x		x		
Lysende barneklær	x				
Tilbehør til VR gaming	x		x		x
Ryggsekk med GPS			x		
Hansker med lykt			x		

Definisjoner

Begrep	Definisjon
Avfall	Kasserte løse gjenstander eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løse gjenstander og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg mv. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall. Dersom intensjonen er at gjenstanden fortsatt skal brukes, er den ikke å betrakte som avfall. Kilde: SSB, Forurensingsloven
Avfallsbehandling	Aktiviteter som gjøres for gjenvinning eller sluttbehandling av avfall, herunder forberedelse til gjenvinning eller sluttbehandling og lagring i påvente av gjenvinning eller sluttbehandling. Kilde: Avfallsforskriften
Avfallsforebygging	Tiltak som er truffet før produktet blir avfall og som reduserer mengden avfall, skadelige virkninger av avfallet på miljøet og menneskers helse eller innholdet av skadelige stoffer i avfallet. Kilde: Avfallsforskriften
Avfallsinnsamling	System/rutiner for innsamling av avfall fra oppsamlingssted
Avfallsopsamling	Oppsamlingsystem for avfall, som ubemannede returpunkter og oppsamlingsbeholdere, eksempelvis: <ul style="list-style-type: none"> • sekker, beholdere, containere og tanker for oppsuging hos eller nær kunden for oppsamling av sortert eller usortert avfall • hyttecontainere og ubetjente returpunkter som er tilgjengelige døgnet rundt for oppsamling av avfall som leveres av kunder Kilde: Samfunnsbedriftene / Energidata
Avfallssortering	Sortering av innsamlet avfall i henhold til ulike avfallstyper eller avfallsfraksjoner og videre behandling.
Digitalt produktpass (DPP)	Strukturert innsamlingsmetode for produktdata gjennom en identifiseringsløsning for hvert produkt. Produktpasset gir data om materialer, bærekraft, miljøpåvirkning, sirkularitet, muligheter for ombruk / «omproduksjon» (remanufacturing) / materialgjenvinning og (kjemiske) stoffer som er bekymringsfulle. Kilde: EU / Økodesignforordningen (2022)
Downcycling/nedsirkulering	Materialgjenvinning av avfall der det resirkulerte materialet har lavere kvalitet og funksjonalitet enn originalmaterialet.
Energigjenvinning	Gjenvinning av energi til varme. For eksempel ved forbrenning av avfall. Kilde: Avfall Norge
Fiber (tekstil)	Tekstilfibre er fibre som er så bøyelige, sterke og lange og fleksible at de kan brukes til tråd og garn, eller toves eller på annen måte bindes sammen til stoff uten å gå veien via garn. Fibre brukes ofte i produksjon av andre materialer, der råstoffene enten er fra naturen eller produseres syntetisk. Kilde: Store Norske Leksikon; NF&TA

Begrep	Definisjon
Fiber-til-fiber-gjenvinning	Materialgjenvinning av tekstilavfall til nye fibre i stedet for downcycling. Teknologier og løsninger kan deles opp i flere kategorier: <ul style="list-style-type: none"> • Mekanisk gjenvinning • Kjemisk gjenvinning • Termisk eller termomekanisk gjenvinning • Biobasert materialgjenvinning Kilde: Norsus/PlanMiljø og Ribul, M. et. al. (2021): <i>Mechanical, chemical, biological: Moving towards closed-loop bio-based recycling in a circular economy of sustainable textiles</i>
Forberedelse til ombruk	Innebærer kvalitetssjekk, vask, reparasjon eller andre tiltak (som sortering) som gjør at avfallet blir til produkt igjen og kan brukes til samme formål. Kilde: Miljødirektoratet
Donasjon av brukte tekstiler	Brukte tekstiler som gis bort for å brukes til samme formål som de er laget for. Kilde: Miljødirektoratet – brev til Avfall Norge 3. juni 2021
Gjenvinning	Ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette. Inkluderer forberedelse til ombruk, materialgjenvinning og annen gjenvinning (f.eks. energiutnyttelse). Kilde: Miljødirektoratet
Hjemtekstiler	Tekstilprodukter til hjemmebruk, inkludert interiør og innredning. Herunder: pledd, tepper, håndklær, dekketøy, gardiner, gardinkapper, sengetøy, puter, forheng, duker og gulvtepper. Inkluderer ikke møbler og madrasser.
Husholdningstekstiler	Se «Hjemtekstiler».
Ideell sektor	Sektor med organisasjoner som utelukkende arbeider for et sosialt formål eller for å fremme medlemmenes felles syn eller interesser. Et eventuelt overskudd fra virksomhet skal gå til å dekke sosiale og humanitære behov. Det tas ikke ut utbytte til private eiere.
Innsamling til ombruk	Innsamling av tekstiler fra givere med intensjon om at tekstilene fortsatt skal brukes. Innsamling kan skje gjennom klesinnsamling, innsamlingsbokser etc.
Klær	Tekstilprodukter som bæres på og som dekker kroppen, herunder undertøy, tøy og yttertøy. Kilde: SNL.no / Ingun Grimstad Klepp
LCA-analyse eller livsløpsanalyse	En systematisk kartlegging og vurdering av miljø- og ressurspåvirkninger gjennom hele livsløpet til et produkt eller produktsystem, fra uttak av råvarer i naturen til produktet avhendes og ender som avfall eller ressurser til nye produkter (fra «vugge til grav» eller «vugge til vugge».) Kilde: Norsus

