

Høringsnotat: forskriftsforslag for produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

Innhold

Høringsnotat: forskriftsforslag for produsentansvar	1
for enkelte engangsprodukter av plast	1
1 Sammendrag	2
1.1 Oppsummert om forskriftsforslaget.....	2
1.2 Oppsummert om konsekvensene av forskriftsforslaget.....	4
2 Bakgrunn.....	5
3 Gjeldende regelverk.....	6
4 Utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast	7
4.1 Om hovedinnholdet i direktivet.....	7
4.2 Miljødirektoratets vurdering av alternative virkemidler.....	10
5 Forslag til gjennomføring av produsentansvaret og konsekvenser av gjennomføringen.	10
5.1 Overordnet om produsentansvarsordningen	10
5.1.1 En ny ordning i tråd med grunnmodellen	10
5.1.2 Overordnet om nytte og kostnader ved forslaget.....	11
5.2 Produsenters plikter og oppgaver	13
5.2.1 Virkeområde.....	13
5.2.2 Omfang av produsenters plikter	13
5.2.3 Overtredelsesgebyr for overtredelse av plikt til å etablere eller melde seg inn i produsentansvarsselskap	16
5.2.4 Konsekvenser av produsenters plikter	17
5.3 Produsentansvarsselskapenes plikter og oppgaver	21
5.3.1 Omfang av produsentansvarsselskapenes plikter og oppgaver	21
5.3.2 Konsekvenser av produsentansvarsselskaps plikter	24
5.4 Nærmere om beregningene	25
5.4.1 Representative undersøkelser og plukkanalyser	25
5.4.2 Kommuners kostnader skal beregnes som en sats per innbygger.....	26
5.4.3 Kommunene skal høres og gis anledning til å uttale seg	26
5.4.4 Beregning av en vederlagssats per enhet for hver produkttype.....	27

5.4.5 Samarbeid om anskaffelse av uavhengig konsulent og tredjeparts verifisering	27
5.4.6 Myndighetenes rolle.....	27
5.5 Nye plikter til kostnadsdekning for separat innsamling som følge av minstekrav i rammedirektivet om avfall artikkel 8a	28
5.6 Nærmere om ballonger	29
5.7 Kommuners plikter	30
5.7.1 Omfang av kommuners plikter	30
5.7.2 Konsekvenser av kommuners plikter.....	30
6 Forslag til endringer av dagens regelverk.....	31
7 Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring	31
8 Vedlegg.....	32

1 Sammendrag

1.1 Oppsummert om forskriftsforslaget

Ved dette forskriftsforslaget gjennomfører vi bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904), heretter omtalt som direktiv om plastprodukter. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen. Formålet med produsentansvaret er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra produktene, herunder redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast, samt bidra til en sirkulær økonomi. Dette er en ny produsentansvarsordning som skal sørge for at produsentene¹ dekker kommuners kostnader knyttet til opprydning av forsøpling av produktene og innsamling av produktene når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted. Ordningen ansvarliggjør dermed produsentene for gitte kostnader knyttet til deres produkter når de blir avfall. Forskriften gir ikke pålegg om økt opprydning av forsøpling. Det skal også sørges for holdningsskapende arbeid for å forebygge og redusere forsøpling, og for å vise ombruksalternativer. Produsentansvaret blir hovedsakelig et finansielt produsentansvar som foreslås regulert i nytt kapittel 18 i avfallsforskriften.

Dette produsentansvaret gjelder for tre typer engangsprodukter av plast:

1. emballasje og noen produkter som ikke er emballasje (matbeholdere for hurtigmat eller «take away» inkl. lokk, fleksibel innpakning for hurtigmat, drikkevarebeholdere under 3 liter, drikkebegre inkl. lokk, plastbæreposer)

¹ Produsent er enhver som "bringer i omsetning" engangs plastprodukter. Med "bringe i omsetning" menes å gjøre et produkt tilgjengelig på det norske markedet for første gang. Med å gjøre et produkt tilgjengelig på det norske markedet menes enhver levering av et produkt for distribusjon, forbruk eller bruk på det norske markedet i forbindelse med kommersiell virksomhet, mot betaling eller gratis.

2. våtservietter og ballonger²
3. tobakksprodukter med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter.

Felles for disse engangsproduktene av plast er at de er hyppig funnet som forsøpling på europeiske strender.

I et tidligere oppdrag om gjennomgang av de norske produsentansvarsordningene³, har Miljødirektoratet foreslått en grunnmodell for regulering av produsentansvar. I tråd med denne grunnmodellen legger vi til grunn at ansvaret i produsentansvarsordningen legges mest mulig på produsentene, med unntak for tobakksprodukter når det gjelder å sørge for holdningsskapende arbeid.

Produsentene skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap som skal sørge for at produsentenes plikter ivaretas. Det er Miljødirektoratet som skal godkjenne produsentansvarsselskap. Selskapet skal godkjennes for alle produktene som omfattes av produsentansvaret.

Produsent, ved produsentansvarsselskap, skal anskaffe en uavhengig konsulent hvert tredje år, som skal beregne kommunenes kostnader og undersøke andeler engangsprodukter av plast i oppryddet og innsamlet avfall. Basert på undersøkelsene skal det beregnes en sats per innbygger, som skal være grunnlaget for utbetaling til kommuner basert på innbyggertall. Hvor stor andel av satsen som skal dekkes av hver enkelt produkttype, skal være proporsjonal med andel funn i plukkanalysene. Hvis plukkanalysene viser ingen eller ubetydelige funn av ballonger i oppryddet forsøpling, unntas ballongprodusenter fra plikten til å melde seg inn i produsentansvarsselskap de påfølgende tre årene. De må likevel drive holdningsskapende arbeid for å forebygge forsøpling. Dersom det er flere godkjente produsentansvarsselskap, skal de samarbeide om å anskaffe konsulent, for å sikre et felles tallgrunnlag.

For å øke tillitten til konsulentens arbeid, skal produsentansvarsselskapene også i samarbeid anskaffe en uavhengig tredjepart som skal verifisere at konsulentens undersøkelser og beregninger er i tråd med forskriften og eventuelle retningslinjer fra Miljødirektoratet. Kommunene skal involveres tidlig i prosessen og gis anledning til å uttale seg om konsulentarbeidet. Anbefalte satser per innbygger skal forelegges kommunene før satsene endelig bestemmes, og det bør også forelegges produsentene.

Produsentansvarsselskapene skal sørge for å etablere et system for årlig utbetaling til kommuner, som har oppgitt kontoinformasjon, og rapportere til Miljødirektoratet.

Minstekravene til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF) gjelder for den nye produsentansvarsordningen, og et av kravene er at produsentene skal dekke kostnader

² For ballonger se nærmere informasjon i kapittel 5.6

³ Videreutvikling av produsentansvar i Norge,

<https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem/?id=01FM3LD2SZGGWDWVNUHVDKGVGJV7LHTYV4>

til separat innsamling. Kravet til separat innsamling er kun relevant for produkter som kan materialgjenvinnes. Det betyr at det er relevant for den første produktgruppen som omfatter emballasje mv., men ikke for våtservietter, ballonger og tobakksprodukter. Produktene som er emballasje omfattes av dagens produsentansvar for emballasje, som blant annet innebærer at produsentene skal finansiere innsamling og behandling av emballasjeavfall gjennom medlemskap i et returselskap. Noen få engangsprodukter av plast i den første gruppen er imidlertid ikke emballasje. Av disse produktene mener vi at krav til separat innsamling kun er aktuelt for engangs drikkebegre i plast som selges tomme på rull i butikk, herunder lokk til disse. Miljødirektoratet foreslår derfor endringer i avfallsforskriften kapittel 7 som blant annet innebærer krav til kostnadsdekning for separat innsamling av avfall fra disse produktene.

Vedlagt er forslag til endringsforskrifter.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen [dd.måned.åååå]

1.2 Oppsummert om konsekvensene av forskriftsforslaget

Produsentansvaret skal bidra til å forebygge og redusere forsøpling fra enkelte engangsprodukter av plast samt å bidra til sirkulær økonomi, ved at produsentene må ta ansvar for disse produktene også når de blir avfall. I praksis betyr dette at produsentene blant annet må betale for kommuners kostnader knyttet til opprydding av forsøpling av sine produkter. Produsentene skal finansiere det arbeidet kommunene allerede gjør, og det pålegges ikke plikt om økt opprydding av forsøpling.

Det er positivt for miljøet at kravet om kostnadsdekning kan gjøre det lønnsomt for produsentene å dreie produktporteføljen vekk fra produktene som omfattes av produsentansvaret, og over til produkter uten plast eller ombruksprodukter. Dette gir produsentene insentiver til innovasjon og utskifting av plast med alternative materialer, som for eksempel matbeholder som ikke inneholder plast. Økt bruk av ombruksprodukter til for eksempel kaffe og take-away mat vil redusere bruken av engangsprodukter av plast og dermed redusere forsøpling og avfallsmengde.

Informasjon og holdningsskapende arbeid mot forbrukere kan også bidra til redusert forsøpling og mindre bruk av engangsprodukter av plast. Dette er miljømessig gunstig og kan samtidig bidra til reduserte kostnader til opprydding.

Effekten av redusert forsøpling fra plastprodukter er blant annet mindre skade på dyreliv og redusert mengde mikroplast i naturen som følge av nedbrutt plast. Redusert bruk av engangsprodukter av plast vil også kunne redusere negative effekter på miljø og klima knyttet til råvareutvinning, produksjon og avfallshåndtering av plastproduktene. Miljødirektoratet har ikke grunnlag for å kvantifisere disse effektene, som avhenger av hvilke konkrete tiltak som innføres.

Det er ikke satt nye mål om ambisjonsnivå for oppryddingen, og de samfunnsøkonomiske kostnadene er derfor først og fremst knyttet til å etablere og administrere produsentansvaret. Forslaget innebærer likevel en vesentlig fordelingsvirkning.

Produsentene vil få økte kostnader som følge av reguleringen, først og fremst knyttet til å dekke kommunenes kostnader til opprydning av forsøpling og håndtering av engangsprodukter av plast i offentlige avfallsbeholdere. Dette er en overføring av kostnadene fra kommunene til produsentene, og vil dermed gi en tilsvarende gevinst for kommunene. Vi forventer at produsentene i stor grad overfører disse kostnadene til forbrukerne gjennom økt produktpris, selv om noen produsenter likevel kan velge å ta en del av kostnadene for å øke konkurransevnen.

Produsentansvarsselskapene vil få administrative byrder som må bæres av produsentene. Dette omfatter blant annet kostnader til å søke Miljødirektoratet om godkjenning som produsentansvarsselskap, få utført undersøkelser og kostnadsberegninger, gjennomføre utbetalinger til kommunene, og å rapportere til Miljødirektoratet. Søknadsbehandling, vurdering av rapporter og annen kontroll og tilsyn med ordningen vil kreve ressurser hos Miljødirektoratet. Disse kostnadene vil overføres til produsentene gjennom gebyrer. Vi forventer at det vil være mer krevende for små enn store produsenter å følge opp reguleringen som ofte har begrensede ressurser og begrenset kompetanse til å følge med på og å følge opp reguleringer. I tillegg vil de i mindre grad kunne dra nytte av stordriftsfordeler.

Kommuner vil få administrative oppgaver knyttet til kartlegging av egne kostnader, og til å bistå med vurderinger av kostnadsfordeling på ulike produkttyper. Kommunene må også melde kontonummer til produsentansvarsselskap for å motta penger. Den administrative byrden forventes å være størst i begynnelsen, men reduseres over tid som følge av etablerte rutiner og statistikker.

2 Bakgrunn

EUs direktiv om plastprodukter (EU 2019/904), ble vedtatt 5. juni 2019. Hovedformålet med direktivet er å bidra til å unngå og redusere miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter samt å fremme en sirkulær økonomi.

Direktivet inneholder ulike krav for en rekke engangsprodukter av plast, og for utstyr fra fiskeri og akvakultur som inneholder plast. Produktgruppene er valgt ut på bakgrunn av funn ved strandrydding i Europa, og Europakommisjonen har anslått at direktivet regulerer 86 prosent av engangsplasten som finnes på europeiske strender. Direktivet omfatter produkter som er laget helt eller delvis av plast, og gjelder fossil, biobasert og bionedbrytbar plast.

Direktivet inneholder mange ulike bestemmelser som forbud, merkekrav, funksjonskrav og krav om utvidet produsentansvar. I henhold til artikkel 8 nr. 1 skal Norge innføre ordninger for produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast. Rettsakten ble tatt inn i EØS-avtalen 24. september 2021, og Norge er derfor forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) av 3. april 2023, hvor Miljødirektoratet bes om å utarbeide forskriftsforslag og høringsnotat med konsekvensvurdering for produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast. Forslaget skal være i tråd med det som er

beskrevet i delrapport 2 fra det store oppdraget om å gjennomgå de norske produsentansvarsordningene, som ble levert til KLD 1. november 2022 (delrapport 2). Hovedgrepet som er foreslått i denne rapporten er å etablere en felles grunnmodell for produsentansvarsordninger. Rapporten inneholder vurderinger og anbefalinger for gjennomføring av produsentansvar for enkelte engangsprodukter i plast, som ligger til grunn for våre anbefalinger for forskriftsforslaget som nå skal høres.

3 Gjeldende regelverk

I Norge er engangsprodukter av plast og avfall fra slike produkter omfattet av flere reguleringer. Vi vil her fokusere på de som er relevante for dette oppdraget.

Forurensningsloven har et forbud mot forsøpling i § 28. Forsøplingsforbudet er generelt, og gjelder derfor også produktene som er omfattet av dette oppdraget dersom de ender opp som forsøpling. Kommunen er myndighet for forsøpling etter forurensningsloven.

I henhold til forurensningsloven § 35 har gitte aktører ansvar for å sette opp avfallsbeholdere, sørge for tømning og opprydding på nærmere bestemte steder. Kommunen skal sørge for oppsetting og tømning av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige steder hvor det må regnes med at avfall vil bli gjensatt. I tilknytning til tømning skal det foretas rimelig opprydding i området. Kommunens plikt gjelder ikke dersom noen annen har plikt, som et utsalgssted.

To av bestemmelsene i direktiv om plastprodukter er i Norge gjennomført i kapittel 2b i produktforskriften. Dette er produktkrav som gjelder merking og forbud mot omsetning av enkelte engangsprodukter av plast. Krav om merking omfatter blant annet våtservietter, drikkebegre og tobakksprodukter, og skal bevisstgjøre forbrukere og dermed bidra til å redusere forsøpling, riktig avfallshåndtering og unngå at de kastes i toalettet.

Flere av produktene som omfattes av forslaget til nytt regelverk er emballasje, og i Norge er det allerede innført utvidet produsentansvar for emballasje i avfallsforskriften kapittel 7. Produsenter og importører av emballasje eller emballerte produkter har et ansvar for å finansiere innsamling og behandling av emballasjen når den ender opp som avfall, gjennom medlemskap i et godkjent returselskap. Returselskapene plikter å sørge for innsamling og behandling av avfallet. Dersom returselskapet ikke kan ivareta pliktene til innsamling mv. skal produsent selv sørge for at pliktene oppfylles. Emballasje som ender opp som forsøpling er ikke omfattet av dagens produsentansvarsordning.

Flere av produktene i det nye produsentansvaret som foreslås omfattes av krav til utsortering og materialgjenvinning i avfallsforskriften kapittel 10a. I henhold til bestemmelsene i dette kapitlet skal kommunen sørge for at plastavfall fra husholdninger som kan materialgjenvinnes utsorteres. Plikt til å sørge for utsortering gjelder også for virksomheter som genererer husholdningslignende plastavfall. Utsortert plastavfall skal leveres til materialgjenvinning. Etter

oppdrag fra KLD har Miljødirektoratet blant annet anbefalt at det i tillegg innføres krav om ut-sortering av papp- og papiravfall samt separat innsamling av utsortert avfall.⁴

For tobakksprodukter gjelder enkelte særregler i blant annet tobakksskadeloven. Norge er part WHO's tobakkskonvensjon og forpliktet til å unngå samarbeid med tobakksindustrien og å hindre at de får profilert seg positivt gjennom såkalte «samfunnsansvarstiltak», jf. artikkel 5.3 med retningslinjer. Videre har Norge et totalforbud mot tobakksreklame og -sponsing, basert på tobakksreklameditivet (2003/33/EF) og den norske tobakksskadeloven §§ 22 og 23, som går lenger enn EØS-forpliktelsene.

4 Utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

4.1 Om hovedinnholdet i direktivet

I henhold til direktiv om plastprodukter skal medlemslandene sørge for at det etableres utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast som er i samsvar med minstekravene til produsentansvar i rammedirektivet om avfall artikkel 8 og 8a. Reguleringen gjelder for tre ulike produktgrupper:

1. emballasje og noen produkter som ikke er emballasje:
 - matbeholdere for hurtigmat eller «take away» inkl. lokk
 - fleksibel innpakning for hurtigmat
 - drikkevarebeholdere under 3 liter
 - drikkebegre inkl. lokk
 - plastbæreposer
2. våtservietter og ballonger⁵
3. tobakksprodukter med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter (heretter kalt tobakksprodukter)

Gjennom produsentansvaret skal produsentene av disse produktene dekke kostnader for:

- informasjon og holdningsskapende tiltak rettet mot forbrukere
- opprydning av forsøpling, transport og behandling (det offentliges kostnader)
- innsamling og håndtering av avfall fra produkter som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted
- datainnsamling og rapportering

Det er ulike krav for de tre produktgruppene og ulike frister for gjennomføring i direktivet. En oversikt er gitt i

⁴ [Nye krav til kildesortering av avfall - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no)

⁵ For ballonger se nærmere informasjon i kapittel 5.6

Tabell 1.

Tabell 1. Krav til kostnadsdekning for produsenter av engangsprodukter av plast for de tre produktgruppene, og frister for gjennomføring i direktiv om plastprodukter.

Produktgruppe/ Krav	Holdnings- skapende tiltak	Opprydning av forsøpling, transport og behandling	Innsamling av produkter som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted**	Data- innsamling og rapportering	Frist for innføring i direktivet
1) Emballasje (hovedsakelig)	X	x	x		5. januar 2023
2) Våtservietter og ballonger	X	x		x	31. desember 2024
3) Tobakksprodukter	X	x	x*	x	5. januar 2023

* Kostnadene kan inkludere spesifikk infrastruktur for avfallsinnsamling (askebegre) på steder der det ofte forsøples.

** Med «offentlige innsamlingssystemer» forstås innsamlingssystemer i offentlig regi. Innsamlingssystemer i privat regi faller utenfor, selv om de foregår i det offentlige rom.

Produsentene skal dekke kostnadene for holdningsskapende tiltak i henhold til direktivets artikkel 10. Artikkelen innebærer at landene skal treffe tiltak for å informere forbrukere og påvirke forbrukeradferd for å redusere forsøpling av engangsprodukter av plast. Landene skal også treffe tiltak for å informere forbrukere om følgende:

- tilgjengelighet av ombruksalternativer/systemer, og om riktig avfallshåndtering
- konsekvenser av forsøpling og uønsket avfallshåndtering
- effekt ved kasting i avløp (gjelder særlig våtservietter)

Kostnadsdekningen skal ikke overstige det som er nødvendig for å levere kostnadseffektive tjenester og bør fastsettes på en åpen måte mellom de berørte aktørene, se artikkel 8 nr. 4. Kostnadene for opprydning av forsøpling skal begrenses til aktiviteter foretatt av, eller på vegne av, offentlige myndigheter. Det er ingen forpliktelse om økt opprydning. Når det gjelder kostnader til innsamling og håndtering av avfall fra produkter som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, stiller direktivet krav om at det er kostnadene til offentlige innsamlingssystem som skal dekkes.

Direktivet åpner for at kravet om produsentansvar kan ivaretas gjennom avtaler mellom staten og involverte bransjer for produktgruppene 1 og 2, se artikkel 17 nr. 3.

For emballasjeproduktene kommer kravene i dette produsentansvaret i tillegg til krav som stilles i produsentansvaret for emballasje som følge av emballasjedirektivet og rammedirektivet om avfall, og som er regulert i avfallsforskriften kapittel 6 og 7.

4.2 Miljødirektoratets vurdering av alternative virkemidler

Når det gjelder muligheten til å inngå avtale med bransjen for å gjennomføre direktivets artikkel 8, viser vi til vår vurdering i delrapport 2 hvor vi av hensyn til krav til håndheving, vurderer at det uansett er nødvendig å regulere noen krav i forskrift. Dette vil sikre at myndighetene effektivt kan følge opp kravene (kontrollere) og føre tilsyn med at produsentene ivaretar sitt ansvar. Vi vurderer det som lite hensiktsmessig å regulere produsentansvaret både i forskrift og avtale, og anbefaler derfor ikke å gjennomføre produsentansvaret gjennom en miljøavtale.

I henhold til direktiv om plastprodukter kan produsentansvaret også innebære å sette opp infrastruktur for oppsamling av sneiper (askebegre) for å redusere forsøpling og dermed utgiftene til opprydning. Iht. pliktene i forurensningsloven §§ 35 og 36 har kommunene allerede plikt til oppsetting og tømning av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlig steder. Dette omfatter også oppsamling av sneiper. Som forklart i delrapport 2 vurderer vi det ikke som hensiktsmessig at produsentene i tillegg skal forpliktes til å sette opp beholdere. Forslaget fra delrapport 2 om at produsentansvarsselskap/produsentene for tobakksprodukter likevel kan velge å sette ut beholdere på frivillig basis eller i samarbeid med kommuner vil ikke være gjennomførbar på grunn av de særskilte reglene som gjelder for tobakk, omtalt i kapittel 3.

5 Forslag til gjennomføring av produsentansvaret og konsekvenser av gjennomføringen

5.1 Overordnet om produsentansvarsordningen

5.1.1 En ny ordning i tråd med grunnmodellen

I delrapport 2 har Miljødirektoratet anbefalt en grunnmodell for regulering av produsentansvar som kan fungere som en sjekklister for tilpasninger av eksisterende ordninger og utforming av nye.⁶ Vi har inkludert de elementene i grunnmodellen som er relevante for dette nye produsentansvaret. I tråd med grunnmodellen legger vi til grunn at ansvaret i produsentansvarsordningen legges mest mulig på produsentene. Dermed er det produsent som får plikt til å dekke kommuners kostnader og sørge for holdningsskapende arbeid.

Pliktene til produsent skal ivaretas gjennom medlemskap i et produsentansvarsselskap⁷, som skal godkjennes av Miljødirektoratet. Plikter rettet direkte mot produsentansvarsselskap er hovedsakelig knyttet til drift av selskapet, som plikt til likebehandling av medlemmer, krav til å være uten økonomisk formål (non-profit), rapportering og offentliggjøring av informasjon, samt å

⁶ Videreutvikling av produsentansvar i Norge, kapittel 2.4 side 20 "Grunnmodell om produsentansvar", <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem/?id=01FM3LD2SZGGWDVWNUHVDKGVGJV7LHTYV4>

⁷ Vi bruker begrepet produsentansvarsselskap, fordi pliktene skiller seg fra pliktene som er tildelt det vi kaller returselskap og retursystemer i eksisterende ordninger for utvidet produsentansvar, som f.eks. emballasje og EE.

ivareta medlemmenes plikter. Dersom produsentansvarsselskap ikke ivaretar forpliktelsene til produsent, skal produsent selv sørge for at disse pliktene oppfylles.

Grunnmodellen inkluderer andre sentrale elementer for regulering av produsentansvaret, herunder krav til innsamling og materialgjenvinning, og tiltak for å fremme sirkulær økonomi. Til forskjell fra eksisterende produsentansvar for emballasje innebærer produsentansvaret for disse engangsproduktene av plast ikke plikt for produsentene til å sørge for selve innsamlingen, mottak og avfallsbehandling. Unntak gjelder for produkter i gruppe 1 (emballasje og noen produkter som ikke er emballasje), nærmere forklart i kapittel 5.5. Produsentansvaret som foreslås regulert i forslag til nytt kapittel 18 i avfallsforskriften blir hovedsakelig et finansielt produsentansvar, som kommer i tillegg til eventuelle allerede eksisterende plikter, se kapittel 3. Kommunene sørger for den faktiske opprydningen og innsamlingen av avfallet fra engangsproduktene av plast i avfallsbeholdere de har satt ut på offentlig sted. Øvrige anbefalinger fra grunnmodellen er tatt inn kapitlene 5.2 og 5.3 om produsenters og produsentansvarsselskaps plikter og oppgaver.

5.1.2 Overordnet om nytte og kostnader ved forslaget

Produsentansvaret medfører først og fremst at produsentene dekker kommunenes kostnader knyttet til å rydde opp forsøpling, og for noen av produktene å håndtere dem som avfall når de samles inn i avfallsbeholdere på offentlig sted. Produsentansvaret innebærer dermed at kostnaden for opprydning og avfallshåndtering bæres av produsent. Vi forventer at produsentene i stor grad overfører disse kostnadene til forbrukerne gjennom økt produktpris, selv om noen produsenter likevel kan velge å ta en del av kostnadene for å øke konkurransevnen. Hensikten med ordningen er å finansiere arbeidet kommunene gjør i dag med å håndtere avfall fra enkelte engangsprodukter av plast. Det er derfor ikke en tradisjonell returordning, som primært skal øke separat innsamling og materialgjenvinning.

Ordningen bidrar til positive effekter for klima og miljø ved å kunne bidra til å redusere mengdene plastholdige engangsprodukter satt på markedet og som kan ende som forsøpling, både ved å gjøre substitutter for plast i produktene mer attraktive, og ved å redusere den absolutte bruken av produktene på grunn av høyere pris. Høyere pris på engangsproduktene vil bidra til å gjøre ombruksprodukter mer konkurransedyktige. Dette, sammen med økt oppmerksomhet mot ombruk, vil sannsynligvis øke bruken av slike produkter. Klimaeffekten kommer delvis i Norge blant annet som følge av reduserte mengder plast som blir energiutnyttet sammen med restavfallet, men også i andre land på grunn av redusert produksjon av plast eller redusert energiutnyttelse av avfall eksportert fra Norge. Størrelsen på miljø- og klimanytten avhenger av hvilke tiltak produsentene innfører og forbrukernes valg, og vi har ikke grunnlag for å kvantifisere nytten. I tillegg gir ordningen insentiver til å redusere forsøplingen, for eksempel gjennom at forbrukerne endrer adferd. Redusert forsøpling reduserer opprydningsbehovet i kommunene, og reduserer dermed kostnadene produsentene skal dekke. Tilsvarende vil overgang til ombruksprodukter kunne bidra noe til å redusere mengden avfall som samles inn gjennom avfallsbeholdere i offentlig rom, og dermed produsenters kostnader knyttet til dette.

Produsentenes administrative byrde begrenses ved at de organiserer seg i produsentansvarsselskaper, i stedet for individuelt å håndtere pliktene sine. Dette er en tilnærming som har vist seg å være effektiv i eksisterende produsentansvarsordninger.

Ved å overlate organisering av og plikter ved produsentansvaret primært til produsentene selv, heller enn myndighetene, har produsentene større fleksibilitet til å finne de løsningene som passer dem best og som krever minst innsats. I tillegg sikrer fordelingen av byrder at de som bidrar til forsøpling i størst mulig grad også dekker kostnadene forbundet med ordningen, og at myndighetene ikke pålegges en byrde som er større enn at den kan håndteres med eksisterende ressurser.

Det er ikke satt mål om ambisjonsnivå for oppryddingen, og de samfunnsøkonomiske kostnadene er derfor først og fremst knyttet til å etablere og administrere produsentansvaret. Forslaget innebærer likevel en vesentlig fordelingsvirkning, der kostnader som kommunene i dag har ved å håndtere avfall fra enkelte engangsprodukter av plast over kommunebudsjettet, flyttes over til produsenter av produktene. Disse konsekvensene er nærmere omtalt i kapittel 5.2.4, 5.3.2 og 5.7.2 nedenfor.

Miljødirektoratet har fått konsulentbistand⁸ til å kartlegge hvor mange engangsprodukter av plast som omfattes av dette produsentansvaret som settes på markedet og relevante produsenter og aktører, se Tabell 2.

Tabell 2. Oversikt over mengde plastprodukter og produsenter som omfattes av produsentansvaret (Mepex, 2022).

Type produkt	Take-away emballasje og drikkebegre	Bæreposer	Drikkevareemballasje	Ballonger og våtservietter	Sigaretter og sigarettfiltre
Antallet produkter (2019 tall)	150 mill «fast food» emballasje (fat og bokser) + 122 mill «fast food» emballasje av EPS (forbudt fra juli 2021), 85 mill drikkebegre med lokk	803 mill handleposer > 15 my		26 mill ballonger og ballongpinner, 659 mill våtservietter	720 mill sigarettfiltre
Antall Produsenter (2019 tall)	Minst 6 store produsenter/imp ortører	Minst 3 store produsenter/imp ortører		Minst 10 store produsenter/imp ortører for ballonger og minst 4 for våtservietter (10 leverandører)	5-6 produsenter/imp ortører

⁸ Mepex (2022), Konsulentbistand til arbeid med produsentansvar, deloppdrag 2 – Kunnskap om utvalgte engangsartikler i plast og håndtering av avfall fra offentlig rom, i offentlig regi.

Det er stor usikkerhet knyttet til tallene for mengde produkter og antall produsenter. Mepex⁹ anslo i 2019 en forsøplingsrate på mellom 3 % og 15 % for de ulike produktene og at rundt 90 % av dette plukkes opp gjennom gatefeiing, strandrydding eller i avløpsrensaneanlegg. Det er stor usikkerhet ved disse estimatene.

Våtservietter blir også kastet i toalettet, og dette kan medføre tetting av rør og forårsaker betydelig økonomisk skade på avløpsnett. Selv om mye fanges opp i avløpsrensaneanleggene og håndteres av disse, havner også en del av våtserviettene som forsøpling i sjøen. Holdnings-skapende arbeid knyttet til våtservietter vil bidra til å redusere dette problemet, siden forbrukerne skal få informasjon om hvilke problemer dette fører til.

Forsøpling av sigarettneiper er et stort problem i Norge, og er nummer to på listen over urban forsøpling med 21,3 % av antall enheter. Som marin forsøpling er drikkeflasker og plastposer blant topp ti produkter som er funnet på strender i Norge. Engangs drikkebegre av plast brukes blant annet ofte som *on-the-go* kopper til kaffe, og disse er en stor bidragsyter til urban forsøpling sammen med emballasje for potetgull og godteri.⁹ Hold Norge Rent sin ryddestatistikk for 2022 viser også at matemballasje, lokk og korker, handleposer og snacks- og godteriemballasje er blant topp fem funn når det gjelder forsøpling. Disse tallene viser at redusert forsøpling fra disse produktene som følge av et nytt produsentansvar kan ha stor betydning for forsøpling generelt.

5.2 Produsenters plikter og oppgaver

5.2.1 Virkeområde

Produsenter av de tre gruppene av engangsprodukter av plast nevnt i kapittel 4.1 får nye plikter.

En produsent som ikke er etablert i Norge kan utpeke en representant som er etablert i Norge. Representanten skal utpekes gjennom skriftlig fullmakt. Representanten skal oppfylle forpliktelsene produsenten har.

En produsent som er etablert i Norge og som selger produkter til et annet EU/EØS-land der produsenten ikke er etablert, skal utpeke en representant i det landet. Representanten skal oppfylle ansvaret produsenten har i det landet i tråd med de nasjonale bestemmelsene som gjennomfører direktiv EUs direktiv om plastprodukter.

5.2.2 Omfang av produsenters plikter

5.2.2.1 Sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot forbrukere

Produsent skal sørge for informasjon til forbrukere og fremme ansvarlig forbrukeradferd for å redusere avfallsmengder og forsøpling fra engangsprodukter av plast. Dette informasjonskravet gjelder ikke for tobakksprodukter (se tekst nedenfor om særlig om tobakksprodukter). Informasjonen skal omfatte ombruksalternativer, riktig avfallshåndtering som å ikke kaste våtservietter i avløpet, og negative miljøeffekter ved forsøpling og uønsket avfallshåndtering.

⁹ Mepex 2019, *Reduced Littering of Single-Use Plastics* <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/maj-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>

Det skal gjennomføres jevnlig målrettede landsdekkende informasjonskampanjer eller andre lignende tiltak. Dette kan for eksempel gjøres ved kampanjer på tv og/eller kino, innlegg på sosiale medier, og informasjon ved salg av produktene på nettsider og ved utsalgssteder. Miljødirektoratet foreslår krav om at kampanjene gjennomføres årlig.

Særlig om tobakksprodukter

Når det gjelder holdningsskapende arbeid knyttet til tobakksprodukter anser Miljødirektoratet, etter dialog med helsemyndighetene, at det er nødvendig at myndighetene påtar seg dette arbeidet selv. Eksempler fra andre land har vist at tobakksindustrien benytter holdningsskapende arbeid til å «grønnvaske» seg selv og til indirekte å reklamere for helsefarlige tobakks- og nikotinprodukter. Regjeringens nasjonale tobakksstrategi i Meld. St. 15 (2022–2023) inneholder allerede et oppfølgingspunkt om å «øke oppmerksomheten på miljøkonsekvenser av tobakk og innføre merke på snusbokser om at snus inneholder plast».

Produsentene pålegges finansieringsansvaret for myndighetenes kostnader til det holdningsskapende arbeidet i tråd med direktivet. For å forenkle innkrevingen foreslår helsemyndighetene å gjøre dette gjennom dagens sektoravgift på tobakk som er hjemlet i tobakksskadeloven § 15. Helsedirektoratet skal gjennomføre disse kampanjene og informasjonstiltak i henhold til forpliktelsen i direktivet, med miljøfaglige innspill fra Miljødirektoratet.

For å sikre tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for en slik løsning er det behov for å endre tobakksskadeloven § 15. Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp dette videre.

Ved å ivareta plikten til å finansiere holdningsskapende arbeid i et annet regelverk vil vi oppfylle våre EØS-rettslige forpliktelser på dette punktet. Miljødirektoratet anbefaler derfor at tobakkprodusentene ikke får plikt til å sørge for informasjon til forbrukere og fremme ansvarlig forbrukeradferd i avfallsforskriften kapittel 18.

5.2.2.2 Dekke kommuners kostnader for opprydning av forsøpling og innsamling i avfallsbeholdere på offentlig sted

Produsentene skal dekke kommunenes nødvendige kostnader for opprydning av forsøpling forårsaket av produktene deres og etterfølgende transport og behandling av dette avfallet. Dagens nivå for opprydning av forsøpling legges til grunn for hvilke kostnader kommunene skal få dekket.

I tillegg skal produsentene dekke kommunenes nødvendige kostnader i forbindelse med innsamling av produktene som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, inkludert infrastruktur og driften av innsamlingssystemet, etterfølgende transport og behandling av dette avfallet. Denne plikten gjelder ikke for produsenter av våtservietter og ballonger. Med avfallsbeholder på offentlig sted menes for eksempel de avfallsbeholderne kommunene setter ut i gågater og parker.

For å ivareta disse to pliktene, skal produsentene sørge for nødvendige undersøkelser for å kunne fastsette satser for dekning av kommunenes kostnader. Se kapitler 5.3.1.4 og 5.4 for nærmere omtale av undersøkelser og beregninger.

Produsent skal sørge for årlig utbetaling til kommunene.

5.2.2.3 Krav knyttet til rapportering

Produsent skal rapportere data om mengder som settes på markedet for de ulike produkttypene til produsentansvarsselskap. Rapporteringen skal skje en gang i året eller oftere hvis produsentansvarsselskapet krever det.

I direktiv om plastprodukter er det krav om at produsenter av våtservietter, ballonger og tobakksprodukter skal dekke kostnader for datainnsamling og rapportering i henhold til EUs rammedirektiv om avfall artikkel 8a.

For emballasje er det allerede slike plikter gjennom eksisterende produsentansvar for emballasje, med rapportering på et overordnet aggregert nivå. Det vil være behov for en mer detaljert rapportering for engangsprodukter av plast enn den rapporteringen som allerede gjennomføres i dag, ettersom det skal rapporteres mengder for hver enkelt produkttype. For alle produktene som omfattes av den nye produsentansvarsordningen vil det derfor påløpe nye kostnader for Miljødirektoratet, og myndigheters kostnader for utvikling og drift av et system med nødvendig data for å sikre overholdelse av krav skal dekkes av produsentene.

5.2.2.4 Etablere eller knytte seg til godkjent produsentansvarsselskap

Produsent skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap som skal sørge for at pliktene til produsent ivaretas.

Hvis plukkanalyser av oppryddet forsøpling viser ingen eller ubetydelige funn av ballonger, unntas ballongprodusenter fra plikten til å melde seg inn i produsentansvarsselskap de påfølgende tre årene. De må likevel drive holdningsskapende arbeid for å forebygge forsøpling.

En nasjonal representant med skriftlig fullmakt fra produsent som ikke er etablert i Norge må på lik linje med andre produsenter melde seg inn i produsentansvarsselskap, og dette kan for eksempel gjelde ved netthandel.

Vi viser til erfaringer med 1000 kg grensen i produsentansvar for emballasje¹⁰ og delrapport 2 hvor vi har beskrevet hvordan denne grensen gjør det vanskelig for Miljødirektoratet,

¹⁰ Avfallsforskriften § 7-5- Plikt til medlemskap i returselskap: Produsent som tilfører markedet minst 1 000 kg av en emballasjetype per år skal finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom medlemskap i et returselskap som er godkjent av Miljødirektoratet.

produsenten og returselskapet å avgjøre hvem som har plikt til medlemskap. Miljødirektoratet utreder nå om grensen i emballasjereguleringen skal endres eller fjernes, og ut fra erfaringene foreslår vi ikke en tilsvarende grense i produsentansvaret for enkelte engangsprodukter av plast. Vi foreslår atplikten gjelder uavhengig av hvor mange produkter som settes på markedet, i tråd med kravene i EUs direktiv om plastprodukter.

Medlemskap i et produsentansvarsselskap vil innebære at produsent skal betale vederlag til produsentansvarsselskapet. Størrelsen på vederlaget fastsettes av produsentansvarsselskapet. Dersom ingen søker om å bli godkjent produsentansvarsselskap for enkelte engangsprodukter av plast, vil Miljødirektoratet ha mulighet til å bruke virkemidler, som tvangsmulkt, rettet mot produsentene for å sikre at det etableres produsentansvarsselskap. Videre vil Miljødirektoratet kunne ilegge et overtredelsesgebyr til produsenter som ikke etablerer eller blir medlem i et produsentansvarsselskap. Se nærmere omtale i 5.2.3.

5.2.3 Overtredelsesgebyr for overtredelse av plikt til å etablere eller melde seg inn i produsentansvarsselskap

Det er viktig at andelen produsenter som deltar i produsentansvaret er så høy som mulig. Dette sikrer konkurranse på like vilkår mellom produsentene og at alle bidrar til å finansiere ordningen. Miljødirektoratet fører tilsyn med at kravene overholdes og kan fremtvinge etterlevelse gjennom tvangsmulkt, jf. avfallsforskriften § 19-6. Avfallsforskriften § 19-7 sett i sammenheng med forurensningsloven § 78 og produktkontrollloven § 12 gir videre straffehjemmel for brudd på de fleste bestemmelsene i forslaget til forskriftsregulering.¹¹

Forurensningsmyndigheten kan også gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr til den som overtrer forskrift etter forurensningsloven § 33, jf. forurensningsloven § 80 første ledd bokstav o. Produsentene skal som nevnt i utgangspunktet ivareta forpliktelsene sine gjennom medlemskap i produsentansvarsselskap. Vi mener at overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel for å forebygge overtredelse av denne plikten.

Ved vurderingen av behovet for overtredelsesgebyr har vi lagt til grunn de generelle føringene som følger av Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.). Overtredelse av plikten til medlemskap i produsentansvarsselskap vil, slik vi ser det, ha et udekket sanksjonsbehov uten overtredelsesgebyr. Straff vil i praksis kun være aktuelt i de alvorligste tilfellene, typisk ved gjentakende brudd. Tvangsmulkt tar bare sikte på å rette forholdet og sikre etterlevelse fremover i tid, og vil således ikke ha de preventive virkningene som overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr fremstår også formålstjenlig ved at det kan virke forebyggende og være en forholdsmessig reaksjon på overtredelsen. Produsenter kan ha økonomiske incentiver til ikke å melde seg inn i produsentansvarsselskap og ved å ilegge overtredelsesgebyr kan man utligne noe av besparelsen og sende et signal til et større antall produsenter om at det lønner seg å melde seg inn i produsentansvarsselskap. Overtredelsesgebyr kan også bidra til å sikre at lov-

¹¹ Plikt til å ha finansielle reserver er hjemlet i forurensningsloven § 63 og ikke straffesankjonert.

lydige produsenter ikke får dårligere vilkår enn produsenter som bryter forskriften. Overtredelsesgebyr kan kun benyttes ved overtredelse av klare plikter og krav. Hvorvidt plikten til medlemskap er tilstrekkelig klar, må vurderes i det enkelte tilfelle. Generelt mener vi at plikten er klar, både når det gjelder pliktsubjekt (produsent av gitte produkter) og hva plikten innebærer (etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap). For produsenter av ballonger kan plikten være uklar, da den avhenger av om plukkanalyser av forsøpling viser funn av ballonger. Ved overtredelse av plikten for disse produsentene må eventuell uklarhet hensyntas i vurderingen av om overtredelsesgebyr kan benyttes.

Det må også gjøres en vurdering av om bruk av overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon i det enkelte tilfellet.

Avfallsforskriften kapittel 18B inneholder regler om overtredelsesgebyr for foretak, momenter for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og utmåling, saksbehandling og betaling. Reglene i kapittel 18B vil også gjelde for ileggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap for engangsprodukter av plast.

5.2.4 Konsekvenser av produsenters plikter

Kostnadene til produsentene vil øke som følge av nye plikter. De største kostnadene vil være knyttet til å dekke kommunenes kostnader til opprydning av forsøpling og håndtering av engangsprodukter av plast i offentlige avfallsbeholdere. Merk at dette ikke er økte samfunnsøkonomiske kostnader, men en omfordeling av kostnadene ved opprydning og avfallshåndtering fra kommunene til produsentene. Kommunene vil på sin side få dekket kostnadene de har til å håndtere enkelte engangsprodukter av plast som ender opp i offentlige avfallsbeholdere og som forsøpling, og dette vil være en gevinst for kommunene.

For å sikre et administrativt håndterlig system for å dekke kommunenes nødvendige kostnader i tråd med kravene i direktivet, må utbetalingen baseres på representative gjennomsnittsanslag for hele Norge og innbyggertallet i kommunene. Anslagene skal være representative på tvers av kommuner og årstider. Fordi omfanget av forsøpling og avfallshåndtering i offentlig rom i praksis varierer med flere variabler enn innbyggertallet (e.g. areal i kommunen, bysentrum eller ruralt, antall turister, pendlere mv.), vil dette føre til at noen kommuner vil få mer penger enn de faktiske kostnadene deres tilsier, og at andre kommuner får mindre.

Det er ikke mulig å angi nøyaktig hvor store samlede merkostnader produsentene av disse ulike produktene får som følge av dette. Det er begrenset hvor god kjennskap norske kommuner har til sine kostnader knyttet til opprydning av forsøpling og avfallshåndtering i offentlig rom. Større byer virker å ha bedre oversikt enn mindre. Det er mange ulike løsninger for hvordan innsamlingen organiseres i den enkelte kommune. Informasjonen er ofte bakt inn i drift og/eller generelle vedlikeholdsbudsjetter for kommunen. Mepex¹² har på oppdrag fra Miljødirektoratet

¹² Mepex 2019, *Reduced Littering of Single-Use Plastics* <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/mai-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>

undersøkt ni kommuners kostnader til opprydning av forsøpling og avfallsbeholdere i det offentlige rom, og gjennomsnittet av kostnadene er vist i Tabell 3 sammen med kostnadsanslag fra naboland. Kommuners samlede kostnader for engangsprodukter av plast knyttet til opprydning av forsøpling og avfallsbeholdere på offentlig sted anslås basert på dette å ligge et sted mellom 86 og 445 millioner kroner.

Tobaksprodusentene vil i tillegg få ansvar for å dekke myndighetenes kostnader til holdningsskapende arbeid rettet mot tobakksprodukter. Disse kostnadene kan bli noe høyere enn kostnadene for produsentselskapenes generelle holdningsskapende arbeid, i og med at det må utarbeides egne kampanjer for tobakksprodukter. Samtidig er det særegne forhold knyttet til tobakksområdet som gjør dette nødvendig og hensiktsmessig. Helsedirektoratet har allerede et mangeårig system for andre typer tobakkskampanjer og vil i samarbeid med Miljødirektoratet som miljøfaglig rådgiver bygge på dette for mest mulig effektive kampanjer.

Tabell 3. Anslag for kommuners kostnader knyttet til opprydning av forsøpling og drift av avfallsbeholdere i offentlig rom.

	Total kostnad for kommuner	Kostnad for engangsprodukter av plast	Kostnad per innbygger	Estimert total kostnad for engangsprodukter av plast i Norge (basert på antall innbyggere)
Mepex estimat for Norge¹³	384 mill. NOK		Ca. 70 kr per innbygger (50 kr for opprydning og 20 kr knyttet til avfallsbeholdere)	86 – 307 mill. NOK*
Sverige¹⁴	1 mrd. SEK (1,02 mrd. NOK**) (kun opprydning av forsøpling)	800 mill. SEK (814 mill. NOK)	100 SEK (102 NOK) per innbygger for total opprydning forsøpling, 78 SEK (79 NOK) per innbygger for engangsprodukter av plast	445 mill. NOK
Danmark¹⁵	250 mill. DKK (386 mill. NOK)	56 mill. DKK (87 mill. NOK) (hvorav 32 mill DKK for sneiper)	43 DKK (66 NOK) per innbygger for total opprydning/avfall, 9,6 DKK (14,8 NOK) per innbygger for engangsprodukter av plast	84 mill. NOK

*Estimatene er basert på andel engangsprodukter av plast i forsøpling/avfall i Danmark og Sverige (22 % - 80 %)

**Svenske og danske kroner er konvertert til norske kroner (angitt i parentes) ved gjennomsnitt av siste tre måneders valutakurser fra Norges Bank (mars, april, mai 2023) og avrundet. 100 SEK = 101,81 NOK. 100 DKK = 154,55 NOK.

Kravet om kostnadsdekning kan gjøre det lønnsomt for produsentene å dreie produktporteføljen vekk fra produktene som omfattes av produsentansvaret, og over til produkter uten plast eller ombruksprodukter. I tillegg er det sannsynlig at etterspørselen etter produkter av engangsprodukter av plast generelt reduseres, som følge av høyere kostnader ved å sette dem

¹³ Mepex 2022 (for Miljødirektoratet), Konsulentbistand til arbeid med produsentansvar deloppdrag 2 – Kunnskap om utvalgte engangsartikler i plast og håndtering av avfall fra offentlig rom, i offentlig regi.

¹⁴ Miljödepartementet 2020, Promemoria – Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

¹⁵ Miljøstyrelsen 2020, Utvidet producentansvar og oprydningansvar – Analyse af renhold og mulig model for omkostningsfordeling ([Kortlægning \(mst.dk\)](#))

på markedet. Dette kan føre til redusert plastforsøpling og redusert mengde avfall fra engangsprodukter av plast.

I tillegg til kostnadsdekningen til kommunene, får produsentene økte kostnader til å drive informasjon og holdningsskapende arbeid (med unntak av for tobakksprodukter hvor det planlegges en økt sektoravgift), og til det administrative merarbeidet ved produsentansvaret som faller på produsenter, produsentansvarsselskap og Miljødirektoratet. Det nye produsentansvaret gir myndighetene flere virksomheter å føre tilsyn med, og denne aktiviteten dekkes av produsentene gjennom gebyrer. Basert på erfaring med andre produsentansvarsordninger anslår vi at tilsyn vil kreve tre til fem ukeverk i året for Miljødirektoratet. På grunn av det store antallet pliktsubjekter, kan det være relevant å utvikle et digitalt system som eventuell utvidelse av produsentansvar.no, for å gjøre oppfølgingen enklere. Vi anslår sjablongmessig at det kan kreve om lag ti ukeverk å utvikle første gang og i tillegg må produsent dekke løpende kostnader til videre utvikling og drift.

Formålet med det holdningsskapende arbeidet er at forbrukerne blir mer oppmerksomme på negative sider ved og alternativer til produktene de forbruker og eventuelt håndterer uforsvarlig, og at de justerer adferden sin til det bedre. Dette kan på sikt bidra til å redusere kommunenes kostnader til å rydde opp forsøpling og til å håndtere tette avløp pga. våtservietter som kastes i toalettet.¹⁶

Vi forventer at produsentene – så langt de har mulighet til det – vil velte disse kostnadene over på forbrukerne gjennom produktprisen. Dette vil innebære at de som forbruker produktene også betaler for opprydning, avfallshåndtering og informasjonsarbeid. Det er likevel sannsynlig at enkelte produsenter velger å absorbere en andel av kostnadene, for eksempel for å øke konkurransedyktigheten i markedet ved å kunne tilby lavere priser enn konkurrentene. Det er derfor ikke sikkert at hele byrdeoverføringen ender hos forbrukerne.

Det er sannsynlig at pliktene blir mer krevende å ivareta jo mindre produsentene er. Begrensede ressurser og kompetanse vil gjøre det mer krevende for små aktører å følge med på og å følge opp nye reguleringer. Det mest utfordrende kan være i det hele tatt å fange opp at de har en plikt, særlig i lys av at enkelte er unntatt plikten til medlemskap i returordning for emballasje (de som setter under 1000 kg av en emballasjetype på markedet). I tillegg vil den administrative byrden relativt til mengden produkter som settes på markedet av produsenten være større. Begrensede stordriftsfordeler og mindre økonomisk fleksibilitet kan gjøre det mer krevende for disse å absorbere økte kostnader som ikke i sin helhet kan veltes over på forbrukerne. Det kan også være mer krevende for små enn for store aktører å omstille produktporteføljen for å redusere kostnadene. Vi forventer likevel, gitt at dette er en relativt enkel produsentansvarsordning, at byrden skal være overkommelig også for de små produsentene.

¹⁶ Kostnader til avfall som havner i avløp omfattes ikke av produsentansvarsordningen, men økt oppmerksomhet og redusert kasting av plastbaserte våtservietter i toalettet/avløpet kan likevel bidra til å redusere forsøplingsproblematikken.

5.3 Produsentansvarsselskapenes plikter og oppgaver

5.3.1 Omfang av produsentansvarsselskapenes plikter og oppgaver

5.3.1.1 Søke Miljødirektoratet om godkjenning som produsentansvarsselskap

De som ønsker å bli produsentansvarsselskap for engangsprodukter av plast må søke Miljødirektoratet om å bli godkjent. Miljødirektoratet kan stille vilkår ved godkjenning, og godkjenningen kan trekkes tilbake dersom pliktene i forskriften eller vilkårene i godkjenningen ikke overholdes. Godkjenningen skal dekke alle produktene som omfattes av denne forskriften. Det åpnes for parallelle produsentansvarsselskap. Produsentansvarsselskap skal være åpne for alle produsenter av engangsprodukter av plast som omfattes av denne forskriften, likebehandle sine medlemmer og være uten økonomisk formål. Dette følger av grunnmodellen og nøye bakenforliggende vurderinger i delrapport 2.

5.3.1.2 Sikre at plikter til produsent ivaretas

Produsentansvarsselskap skal ivareta produsents plikter om å sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot forbrukere, dekke kommuners kostnader for opprydning av forsøpling og drift av avfallsbeholdere i offentlig rom knyttet til engangsprodukter av plast, og dekke kostnader for Miljødirektoratets arbeid knyttet til utvikling og drift av et system med nødvendig data for å sikre overholdelse av krav for engangsproduktene av plast som de bringer i omsetning.

5.3.1.3 Innkreving av vederlag og rapportering fra produsentene

Vederlaget som den enkelte produsent betaler skal dekke kommuners kostnader for opprydning av forsøpling fra engangsprodukter av plast, innsamling og håndtering av avfall fra produkter som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, kostnader for informasjon og holdningskampanjer, samt administrative kostnader for produsentansvarsselskap og Miljødirektoratet, inkludert kostnader for system for data. Produsentansvarsselskap krever inn vederlaget fra sine medlemmer.

Det er viktig at produsentansvarsselskapet sikrer seg oversikt over hvilke produsenter som er medlem i produsentansvarsselskap og mengde produkter som de setter på markedet i Norge. Denne informasjonen vil brukes når vederlaget skal beregnes, ved rapportering til Miljødirektoratet og for at produsentansvarsselskapet skal ha oversikt og kunne finne gratispassasjerer. For å redusere antall gratispassasjerer har Miljødirektoratet som en del av grunnmodellen i delrapport 2, anbefalt at det etableres et register for å rapportere, måle retur-selskapenes forpliktelser og identifisere gratispassasjerer. Miljødirektoratet ser på muligheten for å videreutvikle Produsentansvar.no for å ivare ta dette. Vi vil vurdere å innlemme engangsprodukter av plast i dette registeret. Når det gjelder tobakkprodusenter, gir i tillegg tobakksbevillingsregisteret oversikt over virksomheter som har rett til innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon. Opplysningene i bevillingsregisteret, som forvaltes av Helsedirektoratet, er offentlige.

5.3.1.4 Plikter knyttet til undersøkelser og beregninger

Produsentansvarsselskap skal anskaffe en uavhengig konsulent hvert tredje år, som skal gjennomføre undersøkelser og beregninger av kommunenes kostnader og undersøke andeler engangsprodukter av plast i oppryddet og innsamlet avfall. Dette skal gjøres i samarbeid med andre godkjente produsentansvarsselskap, for å sikre et felles tallgrunnlag.

For å øke tillitten til konsulentens arbeid, skal produsentansvarsselskap anskaffe en uavhengig tredjepart som skal verifisere at konsulent har gjennomført undersøkelser og beregninger i tråd med forskriften og eventuelle retningslinjer fra Miljødirektoratet. Dette skal også gjøres i samarbeid med andre godkjente produsentansvarsselskap.

Kommunene skal involveres og gis anledning til å uttale seg i arbeidet som konsulent skal gjennomføre. Anbefalte satser per innbygger skal forelegges kommunene før satsene endelig bestemmes av den uavhengige konsulenten, og bør også forelegges produsentene.

Tall om innsamlet mengde avfall fra tobakksprodukter skal også beregnes ut fra plukkanalysene på grunn av rapporteringsplikt omtalt i kapittel 5.3.1.6.

Se nærmere omtale om beregninger i kapittel 5.4.

5.3.1.5 Årlig utbetaling til kommuner

Produsentansvarsselskapene skal sørge for å etablere et system for årlig utbetaling til kommuner. Utbetalingen skal skje til kommuner som har meldt seg og oppgitt bankkontonummer som pengene skal overføres til. Produsentansvarsselskap beregner størrelsen på utbetalingen til hver enkelt kommune basert på satser beregnet av konsulent og innbyggertall som hentes fra SSB. Ordningen kan gjøres mer effektiv dersom produsentansvarsselskapene samarbeider om utbetaling til kommunene. Vi mener produsentansvarsselskapene har incentiv til dette, men at det ikke er nødvendig å gi dem plikt til slikt samarbeid.

5.3.1.6 Rapportering

Produsentansvarsselskap skal rapportere relevant informasjon til myndighetene, som inkluderer mengde produkter satt på markedet, mengde innsamlet avfall fra tobakksprodukter, satser for beløp til kommunene med beregningsgrunnlag og verifisering av tredjepart, informasjon om utbetaling til kommuner, og om hvordan kommunene har blitt involvert i arbeidet med undersøkelser og beregninger av kommuners kostnader. Rapportering på mengde produkter satt på markedet og informasjon om utbetaling til kommune skal skje årlig. Informasjon knyttet til undersøkelser og beregninger av kommunenes kostnader og undersøkelser av andeler engangsprodukter av plast i oppryddet og innsamlet avfall skal rapporteres hvert tredje år. Mengde tobakksavfall/sneiper som er samlet inn kan beregnes fra plukkanalysene og ev. vekt på sneiper fra askebegre. Miljødirektoratet skal rapportere mengde innsamlet avfall fra tobakksprodukter videre til ESA/EU.

Informasjon om mengde satt på markedet av noen produkter vil også brukes til å måle oppnåelse av andre bestemmelser i direktivet om plastprodukter, som reduksjon i forbruk av engangs drikkebegre og matbeholdere for "take-away" jf. direktivets artikkel 4.

5.3.1.7 Offentlig tilgjengelig informasjon

Produsentansvarsselskap skal sørge for at en rekke opplysninger er offentlig tilgjengelig. Dette gjelder hvem som er selskapets eiere, hvilke produsenter som er medlemmer, og hvilket vederlag medlemmene betaler til produsentansvarsselskapet og hvordan vederlaget beregnes, angitt i kroner per solgte produkt eller per tonn produkter som bringes i omsetning.

5.3.1.8 Plikt til å ha finansielle reserver

Produsentansvarsselskapet skal til enhver tid ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift, som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i dette kapittel for sine medlemmer.

5.3.1.9 Gebyr til Miljødirektoratet

Miljødirektoratet vil kunne kreve gebyr for å finansiere sitt arbeid med produsentansvar for enkelte plastprodukter.

Gjeldende gebyrbestemmelser knyttet til produsentansvarsordningene har hjemmel i forurensningsloven § 52a, som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette forskrift om gebyr til statskassen for arbeid med tillatelser og kontroll etter forurensningsloven.

Miljødirektoratet foreslår bestemmelser som gir Miljødirektoratet anledning til å kreve gebyr fra godkjente produsentansvarsselskap i flere tilfeller.

Det første er vårt arbeid med saksbehandling av søknad om nye eller endrede godkjenninger av produsentansvarsselskap finansiert med gebyr, basert på medgått tid.

Vi har foreslått å forskriftsfeste fem satser. Hvilken sats som velges baseres på medgåtte kostnader/tid.

Det andre er våre kostnader knyttet til datasystemer som er nødvendige for å sikre overholdelse av krav i avfallsforskriften kapittel 18. Dette gir Miljødirektoratet mulighet til å innkreve gebyr fra godkjente produsentansvarsselskap om produsentansvaret dekkes av et datasystem i framtiden. Hvis det blir etablert flere produsentansvarsselskap, anbefaler Miljødirektoratet at dette gebyret innrettes slik at kostnadene fordeles likt mellom produsentansvarsselskapene. Begrunnelse for å ta samme sats uavhengig av markedsandel, er at kostnadene til drift/utvikling/skytjenester er den samme uavhengig av markedsandelen. Kostnadene fordeles mellom produsentansvarsselskap som er knyttet til det relevante datasystemet. Fastsettelse av gebyrer som dekker Miljødirektoratets kostnader ved nødvendige datasystemer knyttet til produsentansvarsordningene vil varsles og begrunnes før det fattes enkeltvedtak. Enkeltvedtakene vil fattes etterskuddsvis, tentativt etter hvert kalenderår. Det vil ikke varsles og fattes enkeltvedtak om gebyr for denne ordningen i dag siden et slikt system foreløpig ikke finnes.

Det tredje er Miljødirektoratets kontrolltiltak knyttet til produsentansvaret. Disse oppgavene er eksempelvis gjennomgang, vurdering og tilbakemeldinger på rapporteringer nevnt i 5.3.1.6. Dette foreslås et årsgebyr med sats 11 780 kr per år per godkjente produsentansvarsselskap¹⁷. Denne ordningen er ny, og vi har basert vårt estimat på erfaring med andre produsentansvarsordningen. Vi har tatt i betraktning at en ny ordning kan kreve mer arbeid, at omfanget av rapportering for denne ordningen varierer fra år til år, og at en del av rapportering vil være felles for produsentansvarsselskapene. Vi har fordelt de estimerte kostnadene likt mellom årene. Vi vil kunne justere satsen etter at vi har fått erfaring med ordningen.

For årsgebyr, og gebyr for godkjenning av produsentansvarsselskap, anbefaler vi at Miljødirektoratet får hjemmel til å endre gebyrsatsene. Endringene kan være konsumprisjustering, eller justering av satser som følge av endringer av kostnadene til produsere og levere disse tjenestene. Det at Miljødirektoratet har hjemmel til å endre gebyrsatsene vil effektivisere den administrative prosessen ved nødvendig justering av gebyrsatsen. Miljødirektoratet vil følge vanlig prosess med høring av forslag til endringer av gebyrsats, med mindre dette anses som åpenbart unødvendig jf. forvaltningsloven § 37, for eksempel ved konsumprisindeksjustering.

Miljødirektoratet foreslår videre bestemmelser som gir Miljødirektoratet anledning til å kreve gebyr for å dekke det eventuelle arbeidet med å fastsette settet av satser for utbetaling til kommuner i enkeltvedtak, dersom direktoratet vurderer at produsentenes forpliktelser til kostnadsdekning ikke oppfylles. Se punkt 5.4.6 for mer informasjon om dette.

Miljødirektoratet vil med hjemmel i forurensningsforskriften kapittel 39 kunne kreve gebyr for tilsyn og kontroll med at kravene i forskriften overholdes.

5.3.2 Konsekvenser av produsentansvarsselskaps plikter

Med en ny ordning for produsentansvar vil produsentene få plikt til å etablere produsentansvarsselskap. De fleste produsenter av engangs plastemballasje og engangsprodukter som er pakket inn i emballasje, skal allerede være medlem av et godkjent returselskap for emballasje. Miljødirektoratet ser at de godkjente returselskapene for plastemballasje kan spille en viktig rolle også i ordningen for enkelte engangsprodukter av plast. Om de ønsker en slik rolle for engangsproduktene som reguleres nå, må de søke om godkjenning som produsentansvarsselskap på lik linje med eventuelle andre aktører.

Søknadsprosessen vil kreve ressurser både hos produsentene/produsentansvarsselskap og hos Miljødirektoratet. Typisk tidsbruk i Miljødirektoratet for å behandle en søknad anslås sjablongmessig til to til tre ukeverk per søknad, noe som tilsvarer en størrelsesorden på 88 000 kr til 132 000 kr. Dette arbeidet gebyrfinansieres slik at kostnadene faller på produsentene, men må

¹⁷ 10 timer x 1178 kroner pr dag= 11 780 kroner

gjennomføres med eksisterende ressurser hos Miljødirektoratet med mindre nye ressurser tilføres utenfra.

Produsentansvarsselskapene må dekke kostnadene til konsulenten som skal gjennomføre undersøkelser for å beregne kommunenes kostnader, og for den uavhengige tredjeparten som skal verifisere disse beregningene. Vi forventer at det må gjøres flere plukkanalyser og beregninger for å sikre representativitet på tvers av kommuner og årstider. Det er vanskelig å anslå kostnadene for plukkanalysene før man har vurdert hva behovet vil være for å ivareta representativitet, men et grovt anslag basert på informasjon fra to konsultentselskaper tilsier at samlede kostnader for plukkanalysene kan ligge rundt 4-8 millioner kroner. Arbeidet med blant annet å undersøke kommuners kostnader vil komme i tillegg. Kravene til at produsentansvarsselskapene skal samarbeide bidrar til å forbedre kostnadseffektiviteten i reguleringen, fordi kostnadene begrenses gjennom skala- og samdriftsfordeler ved at det gjøres et felles sett av analyser og beregninger. Felles analyser vil også gjøre det enklere å enes om ett sett med satser for de ulike produktene, og kan forenkle kommunikasjonen med og utbetalingene til kommunene. Ved å kreve at produsentene skal beregne kostnader hvert tredje år, begrenses kostnadene sammenliknet med hyppigere plukkanalyser. Samtidig forventer vi at dette intervallet gir tilstrekkelig oppløsning til å fange opp endringer i mengde og sammensetning av avfallet over tid, slik at fordelingen mellom de ulike produsentene og utbetalingene til kommunene kan justeres tilsvarende.

Det er en administrativ byrde ved utbetaling av støtten fra produsentene via produsentansvarsselskapene til kommunene. Vi forventer at denne vil være størst det første året på grunn av behov for å etablere rutiner og kontaktpunkter, men at arbeidet over tid vil bli betydelig mindre krevende. Byrden vil først og fremst falle på produsentansvarsselskapene, men kommunene er ansvarlige for å dele tilstrekkelig informasjon til at pengene kan overføres.

Rapporteringsplikten gir et merarbeid for produsentene, produsentansvarsselskapene og myndighetene, som tar imot og benytter informasjonen. Så langt som mulig bør eksisterende og kjente elektroniske løsninger brukes til rapporteringen for å minimere byrden for alle involverte aktører. Myndighetenes kostnader knyttet til rapportering vil dekkes av gebyr.

Vi forventer at produsentene i stor grad vil velte disse kostnadene over på forbrukerne gjennom produktprisen, med forbehold som omtalt i kapittel 5.2.4.

5.4 Nærmere om beregningene

5.4.1 Representative undersøkelser og plukkanalyser

Nødvendige undersøkelser for å kunne beregne kostnadsdekning innebærer å innhente informasjon om kostnadstall fra kommuner og gjennomføre plukkanalyser av andeler engangsprodukter av plast i oppryddet forsøpling og i avfallsbeholdere på offentlig sted. Det stilles krav til at undersøkelsene skal være representative for Norge som helhet og med hensyn til årstidsvariasjoner.

Utvalget av kommuner som skal undersøkes skal være representative, og dette betyr at det må gjennomføres undersøkelser f.eks. i både store kommuner/byer og landlige strøk, kommuner med mange og få turister, osv.

For plukkanalyser av avfall anbefales det å se hen til Avfall Norge sin veileder til plukkanalyser og tilpasse denne metoden til formålet.

Det er flere faktorer som kan påvirke mengde og sammensetning av forsøplingen og i avfallsbeholdere i offentlig rom. Noen av de viktigste er årstid, ukedag, været eller spesielle arrangementer. Forsøplingen i en park er svært forskjellig på en varm sommerdag sammenlignet med en kald og regnfull høstdag. Plukkanalyser av oppryddet og innsamlet avfall representerer et øyeblikksbilde av sammensetningen. Konsulenten må vurdere usikkerhetene ved undersøkelsene og velge metoder som reduserer den totale usikkerheten til et akseptabelt nivå. Faktorer som fuktighet og matrester, og om et produkt har dekomponert til flere småbiter, vil også kunne påvirke resultatene i plukkanalyser.

5.4.2 Kommuners kostnader skal beregnes som en sats per innbygger

Når det gjelder kommuners kostnader skal kostnadsdekningen ikke overstige det som er nødvendig for å levere kostnadseffektive tjenester. Satsen må fastsettes på en åpen måte mellom de berørte aktørene. Ved tilordning av kostnader for opprydding og avfallshåndtering til de enkelte produktene bør det tas i betraktning at opprydding foregår på ulike måter. Det bør etterspørres informasjon om hoveddriverne for kommuners kostnader, og dette bør minimum inneholde personalkostnader, kostnader for maskiner og kjøretøy, kostnader for transport og behandling av avfallet og frekvens på opprydding. Vi er kjent med at manuell opprydding (plukking) er mer kostnadskrevenne enn maskinell opprydding (kosting mv.), og det vil være av stor betydning om kostnadene fordeles etter antall eller vekt av produktene som omfattes. For avfallshåndtering er det mest normalt å beregne kostnadene etter vekt, men for manuell plukking kan det være aktuelt å beregne kostnader per antall. Dette må det sees nærmere på i samarbeid med kommuner når konsulent skal gjennomføre de første representative undersøkelsene. Europakommisjonen skal lage en veileder med kriterier for kostnader for opprydding av forsøpling som vil være nyttig i arbeidet. Det er ikke satt noen tidsfrist i direktivet og Miljødirektoratet kjenner ikke til når den kommer.

Basert på undersøkelsene skal det beregnes en sats per innbygger, som skal være grunnlaget for utbetaling til kommuner basert på innbyggertall. Konsulent kan hente innbyggertall fra SSB til sine beregninger, og det er alltid det siste tallet som gjelder. Satsen skal beregnes som en samlet sats for alle engangs plastproduktene, og det skal også beregnes tall for sats per produkttype per innbygger. Satsen skal beregnes ut fra de undersøkte kommunenes kostnader og deres representativitet. Satsene vil basere seg på en vurdering av hva gjennomsnittskostnadene til kommunene er knyttet til engangs plastproduktene.

5.4.3 Kommunene skal høres og gis anledning til å uttale seg

Det oppfordres til godt og tett samarbeid med kommunene i forbindelse med beregningene. Det følger av forskriftsforslaget at kommunene skal høres og gis anledning til å uttale seg i arbeidet som konsulent skal gjennomføre, på tre ulike stadier i arbeidet – i forbindelse med anskaffelse av konsulentoppdraget, konsulentens undersøkelser og før satsene bestemmes. Anbefalt sats per

innbygger skal forelegges KS på vegne av kommunene før satsen endelig bestemmes av konsulenten i sin rapport, og produsentene bør også gis anledning til å uttale seg.

5.4.4 Beregning av en vederlagssats per enhet for hver produkttype

Produsentansvarsselskapene vil også ha behov for at beregningene skal resultere i en vederlagssats per enhet for hver produkttype, som er det hver enkelt produsent skal betale per produkt-enhet for å dekke kommuners kostnader for opprydning og avfallshåndtering i offentlig rom av sine produkter. Vederlagssatsene bør fastsettes av konsulent og bør beregnes ved at den totale kostnaden for alle kommunene i Norge for en produkttype fordeles på total mengde av dette produktet som settes på markedet i Norge. Kommunenes totale kostnader for en produkttype beregnes ved å multiplisere sats per produkttype per innbygger med folketallet for hele Norge. Folketallet kan hentes fra SSB. Vederlaget vil også omfatte andre kostnader (se omtale under 5.3.1.3) som produsentansvarsselskap vil ha ansvar for å beregne.

5.4.5 Samarbeid om anskaffelse av uavhengig konsulent og tredjeparts verifisering

For å sikre kun ett sett med satser for utbetaling til kommuner som er likt for alle produsentansvarsselskap, pålegger forskriften at produsentansvarsselskapene, eller produsentene hvis produsentansvarsselskapene ikke ivaretar sine forpliktelser, samarbeider om å anskaffe et felles konsulentoppdrag for gjennomføring av undersøkelser og beregninger. Det kan være vanskelig å oppnå tillit til at beregningene er nøytrale og uavhengige nok. Involvering av kommunene vil bidra til økt tillitt. For å ytterligere øke tillitten til beregningene pålegges produsentansvarsselskapene eller produsentene også å samarbeide om å anskaffe en tredjepart (fagkonsulent) som skal verifisere at undersøkelser og beregninger gjennomført av konsulent er gjort i samsvar med krav i forskrift, blant annet med hensyn til representativitet for Norge som helhet og over året med sesongvariasjoner.

5.4.6 Myndighetenes rolle

Myndighetene har ingen rolle i forbindelse med beregningene utover å fastsette vilkår i forskrift og ev. gi retningslinjer om dette. Dette er i tråd med grunnmodellen for produsentansvar som ble presentert i delrapport 2. Aktørene i ordningen har bedre forutsetninger for å vurdere de reelle kostnadene og utviklingen over tid enn staten. Det ligger også i selve grunntanken for produsentansvar at det er ikke er staten, men produsentene, som skal sitte med ansvaret. Forskriften åpner likevel for at Miljødirektoratet har mulighet til å fastsette settet av satser for utbetaling til kommuner i enkeltvedtak, dersom direktoratet vurderer at produsentenes forpliktelser til kostnadsdekning ikke oppfylles. Dette er ment som en sikkerhetsventil. Miljødirektoratet vil, om det blir aktuelt å bruke denne hjemmelen, fastsette beløp etter en overordnet skjønnsmessig totalvurdering med utgangspunkt i eksisterende dokumentasjon, som resultat og underlagsdokumenter fra konsulent, rapport fra tredjepart, satser i andre land, og ev. dokumentasjon gitt av KS på vegne av kommunene i forbindelse med konsulentens foreleggelse. Miljødirektoratets kostnader for en slik eventuell jobb vil finansieres av produsentansvarsselskapene gjennom gebyr.

5.5 Nye plikter til kostnadsdekning for separat innsamling som følge av minstekrav i rammedirektivet om avfall artikkel 8a

Et av minstekravene til utvidede produsentansvarsordninger i rammedirektivet om avfall artikkel 8a er at produsentene skal dekke kostnader til separat innsamling. Miljødirektoratet har foreslått endringer i avfallsforskriften kapittel 10a som blant annet innebærer krav til separat innsamling av plastavfall. Plikten er begrenset til plastavfall som kan materialgjenvinnes.

Av produktene som omfattes av dette produsentansvaret, er kravet til separat innsamling i avfallsforskriften kapittel 10a kun relevant for gruppe 1 i punkt 4.1 (emballasje mm.), ettersom våtservietter, ballonger og tobakksprodukter ikke kan materialgjenvinnes med teknologier som finnes på markedet i industriell skala i dag.

De fleste produktene er emballasje i henhold til definisjonen i avfallsforskriften kapittel 7, jf. § 7-3 bokstav a¹⁸, og omfattes derfor av produsentansvaret for emballasje, som blant annet innebærer at produsentene skal finansiere innsamling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom medlemskap i et returselskap, se avfallsforskriften § 7-5 første ledd. For disse produktene gjennomføres derfor kravene til kostnadsdekning i kapittel 7. Vi viser også til at Miljødirektoratet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet arbeider med å foreslå endringer i produsentansvaret for emballasje.

Noen engangsprodukter av plast i produktgruppe 1 oppfyller ikke definisjonen av emballasje i avfallsforskriften § 7-3. Disse produktene omfattes ikke av avfallsforskriften kapittel 7, og kravet til kostnadsdekning gjennomføres per i dag ikke gjennom dette regelverket. Dette gjelder engangs drikkebegre i plast som selges tomme (ofte i flerpakninger). Vi kan ikke se at dette er aktuelt for noen andre produkter som er omfattet av den nye produsentansvarsordningen.¹⁹

Vi anbefaler at kravet til kostnadsdekning for separat innsamling gjennomføres ved å utvide virkeområdet til avfallsforskriften kapittel 7 slik at gitte bestemmelser også gjelder engangs drikkebegre i plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje. Utvidelsen innebærer at enhver som ervervsmessig bringer i omsetning slike drikkebegre omfattes av kravene i § 7-5 første ledd om plikt til å finansiere innsamling mv. gjennom godkjent returselskap. Øvrige plikter for produsent i avfallsforskriften kapittel 7 gjelder ikke. For returselskap som er godkjent etter avfallsforskriften kapittel 7 innebærer utvidelsen at pliktene til innsamling mv. i § 7-9, plikt til rapportering i § 7-12 og plikt til å finansiere kostnader til et emballasjeregister også gjelder for nevnte produkt. Vi foreslår en bestemmelse om at returselskap som er godkjent for plast- og kartongemballasje jf. § 7-14 også er godkjent for nevnte produkt, det vil si at eksisterende returselskap ikke trenger ny godkjenning.

¹⁸ Avfallsforskriften § 7-3 bokstav a definerer emballasje som "ethvert produkt, som består av materialer av hvilken som helst art, som brukes til innpakning, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter."

¹⁹ Engangs matbeholdere eller fleksibel innpakning omfattes av kravene til produsentansvar for emballasje dersom de inneholder mat. Matbeholdere som inneholder mat er emballasje iht. definisjonen i fotnoten over.

Returselskap som er godkjent etter avfallsforskriften kapittel 7 er allerede forpliktet til å sørge for innsamling av emballasje, herunder engangs drikkebegre i plast som er emballasje. Derfor antar vi at det ikke innebærer store konsekvenser å inkludere engangs drikkebegre i plast som ikke er emballasje i denne ordningen. Vi vurderer også dette som den mest effektive løsningen. Et alternativ er å gjennomføre kravet til kostnadsdekning for separat innsamling for slike engangs drikkebegre i plast i ny produsentansvarsordning. Dette vil i så fall innebære at nye produsentansvarsselskap må sørge for separat innsamling av engangs drikkebegre i plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje. For produkt som ender som husholdningsavfall, vil produsentansvarsselskap måtte forhandle med kommuner om finansiering av innsamlingen, slik returselskap etter kapittel 7 gjør i dag. For produkt som ender som næringsavfall, må produsentansvarsselskapene enten sørge for faktisk innsamling eller finansiere denne på annen måte. Vi vurderer at det vil være lite effektivt at nye produsentansvarsselskap får disse forpliktelsene utelukkende for engangs drikkebegre i plast som ikke er emballasje. Vi anbefaler derfor ikke dette alternativet, men vil gjerne motta høringsinnspill på dette.

5.6 Nærmere om ballonger

Bakgrunnen for at EU har innlemmet ballonger i direktiv om plastprodukter, er at ballonger er blant de engangsproduktene av plast som hyppigst er funnet som forsøpling på strender i Europa. Ballongslipp skjer flere steder i Europa, der hundrevis av ballonger slippes opp mot himmelen i forbindelse med bl.a. bryllup, jubileer og andre feiringer, og dette kan være en årsak til at det er funnet mye ballonger på strender i EU. Et eksempel er at det i Nederland ble sluppet rundt en million ballonger i 2014. Enkelte steder har det i senere tid blitt innført forbud mot denne praksisen²⁰.

For ballonger er direktivets krav til kommuners kostnadsdekning kun knyttet til opprydning av forsøpling, og ikke avfallsbeholdere i offentlig rom. Vi har sett på analyser av forsøpling som er gjennomført i Norge. Rydderapporten til Hold Norge Rent er en oppsummering av ryddeaksjoner langs kysten/streder og i innlandet, og rydderapportene fra 2018 – 2022 viste ingen funn av ballonger. Vi kjenner også til to rapporter om plukkanalyser av forsøpling i Oslo kommune som ble gjennomført av Hold Norge Rent i 2019²¹ og Norwaste i 2023²², og disse rapportene fant hhv 0,3 % ballonger (3 stk.) og ingen funn av ballonger. Det er mulig at ballonger kan medføre noe forsøpling på spesielle "ballongdager" som 17. mai, sommerbursdager, lek med vannballonger osv. Samtidig har flere kommuner de senere årene innført forbud mot salg av heliumballonger på kommunal grunn på 17. mai. I delrapport 2 viste Miljødirektoratet til at det er hensiktsmessig å vurdere en nedre ubetydelighetsgrense for forsøpling av engangsprodukter av plast i Norge. Få eller ingen funn i plukkanalysene og rydderapportene tyder på at ballonger ikke er et stort forsøplingsproblem i Norge. Miljødirektoratet anbefaler derfor at produsenter av ballonger får unntak fra plikten om å melde seg inn i produsentansvarsselskap dersom plukkanalyser viser ingen eller ubetydelige funn av ballonger i forsøpling. Dette unntaket vil gjelde de neste tre årene

²⁰ EU Commission Impact Assessment ([Reducing marine litter: action on single use plastics and fishing gear \(europa.eu\)](#))

²¹ Hold Norge Rent 2019, Kartlegging av forsøpling Oslo kommune ([Konklusjonsrapport: Kartlegging av forsøpling, Oslo kommune 2019 \(holdnorerent.no\)](#))

²² Norwaste 2023, Kartlegging av forsøpling i Oslo kommune ([Endelig Rapport - kartlegging forsøpling i Oslo kommune \(norwaste.no\)](#))

fram til neste plukkanalyse er gjennomført. Merkostnaden for å analysere og bearbeide data for en fraksjon det forventes å være lite eller ingenting av, har Mepex anslått til å være 0,7 – 0,9 % av totalkostnaden for hele plukkanalysen.²³ Med grunnlag i disse tallene, vurderer vi at kostnadsøkningen er så liten at det er akseptabelt at denne kostnaden dekkes av produsentene av de andre engangsproduktene av plast, dersom det er få eller ingen funn av ballonger.

Et forskriftskrav om innmelding i produsentansvarsselskap for ballongprodusenter uansett hva plukkanalysene viser, ville medført mye administrasjon og kostnader for å adressere et problem som ikke finnes i utstrakt grad, noe som ville vært urimelig for disse produsentene. Ved å ha en enklere regulering av ballonger vil vi minimere ressursbruk for produsenter, produsentansvarsselskap og myndigheter, som ikke vil gå utover nasjonale miljømål. Samtidig har vi sørget for at denne enklere reguleringen avhenger av om det er ingen/ubetydelig forsøpling.

Produsenter av ballonger vil uansett ha plikt til å sørge for informasjon til forbrukere og fremme ansvarlig forbrukeradferd for å forebygge forsøpling fra ballonger. Vi vurderer at dette kan ha en positiv forebyggende effekt på dager hvor det brukes mye ballonger, og dermed redusere mulig forsøpling.

5.7 Kommuners plikter

5.7.1 Omfang av kommuners plikter

5.7.1.1 Plikt om å dele opplysninger og gjøre avfall tilgjengelig til plukkanalyser

Kommuner skal stille til rådighet nødvendige opplysninger som konsulent, på vegne av produsentansvarsselskap, trenger for å kunne gjennomføre undersøkelser og beregninger av kommuners kostnader knyttet til opprydning av forsøpling og avfallshåndtering av engangsprodukter av plast som kastes i avfallsbeholdere i offentlig rom. Dette inkluderer å fremlegge kostnadstall og eventuelt innbyggertall, og stille med avfall til plukkanalyser. Konsulent vil gjennomføre undersøkelser hos et representativt utvalg av kommuner, noe som betyr at kun noen av kommunene vil bli spurt om dette.

5.7.1.2 Plikt om å gi nødvendige opplysninger for utbetalinger til kommunene

Kommunene skal gi de nødvendige opplysningene til produsentansvarsselskap for å kunne motta utbetalinger. Dette vil bl.a. innebære årlig å oppgi hvilket kontonummer pengene skal utbetales til. Dette er en forutsetning for at produsentansvarsselskapene skal kunne ivareta sine plikter til utbetaling.

5.7.2 Konsekvenser av kommuners plikter

Kommunene har i liten grad oversikt over hvilke kostnader de har knyttet til engangsprodukter av plast i opprydning av forsøpling og håndtering av slikt avfall fra beholdere i offentlig rom i dag. Vi forventer derfor at kommunene som kontaktes av konsulenten får en administrativ byrde ved å kartlegge egne kostnader, og til å bistå konsulentene med vurderingene av kostnadsfordeling på ulike produkttyper. Vi forventer at dette arbeidet vil være krevende første gang de gjør det,

²³ Mepex 2023, Notat Vedr.: Små kategorier i plukkanalyser

men at det vil være relativt mindre byrdefullt å oppdatere i fremtiden som følge av etablerte rutiner og statistikker. Ikke alle kommuner får denne jobben, siden konsulent skal basere sine vurderinger på et representativt utvalg av kommuner. Alle kommuner må i tillegg regne med et lite administrativt merarbeid til å årlig melde seg til produsenter eller produsentansvarsselskap og oppgi informasjonen som kreves for å motta utbetaling (kontonummer).

De positive virkningene for kommunene i form av betaling for opprydning og håndtering av forsøpling og avfall fra disse produktene, vil være langt større enn det administrative merarbeidet deres.

6 Forslag til endringer av dagens regelverk

Vi anbefaler at utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast, som inkluderer medansvar for forsøpling, reguleres i avfallsforskriften. Dette begrunnes med at det som skal reguleres er finansiering av deler av avfallshåndteringen og alle eksisterende produsentansvarsordninger er regulert i avfallsforskriften.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret reguleres i nytt kapittel 18 i avfallsforskriften for alle tre produktgruppene. For emballasje m.m. og tobakksprodukter trer bestemmelsene i kapittelet i kraft straks forslaget er vedtatt, mens for våtservietter og ballonger er ikrafttredelsen 31. desember 2024. Miljødirektoratet anbefaler at krav i forbindelse med separat innsamling av engangs drikkebegre av plast reguleres i avfallsforskriften kapittel 7. Disse endringene i kapittel 7 trer i kraft straks forslaget er vedtatt.

7 Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring

Forslaget reiser ikke prinsipielle spørsmål.

Vellykket gjennomføring avhenger av flere forutsetninger.

En viktig forutsetning er at produsentene tar ansvar for pliktene sine. Alle involverte må forstå og følge opp sine plikter i ordningen, og det må være mulig å identifisere og følge opp eventuelle gratispassasjerer. Produsentene må ha evne og kapasitet til å håndtere nye ansvar og oppgaver, og i en overgangsfase vil dette kreve at de setter av tilstrekkelig tid og ressurser til å forstå pliktene sine. Tilgang på informasjon om ordningen er avgjørende for dette, og alle involverte parter må være informert om den nye ordningen og forstå hva den innebærer og hva deres ansvar er. Dette kan kreve informasjonsarbeid, veiledning og støtte fra myndighetene, fra produsentenes interesseorganisasjoner og godkjente produsentansvarsselskap.

I tillegg er det avgjørende at det opprettes effektive og fungerende produsentansvarsselskap. Disse selskapene vil i hovedsak være ansvarlige for gjennomføringen av produsentansvaret, og det er avgjørende for systemets funksjon at de er godt organiserte og i stand til å håndtere

oppgavene sine på en effektiv måte. For ikke å øke den administrative byrden unødige, bør det likevel ikke etableres for mange parallelle selskaper.

En annen viktig faktor i ordningen er representative kartlegginger av kommunenes kostnader og plukkanalysen. Plukkanalysene må kartlegge de ulike produktenes bidrag til forsøpling og avfall i offentlige rom som utgangspunkt for å anslå kostnader knyttet til disse. Estimatene må oppdateres over tid. Dette sikrer et kontinuerlig insentiv til å redusere forsøpling, samtidig som det sikrer at produsentene dekker kommunenes kostnader til opprydding.

Vilje og ønske om å oppnå enighet vil, sammen med tillitt mellom kommunene og produsent-ansvarsselskapene, spille en viktig rolle i arbeidet med kostnadsestimater, da de sammen må bli enige om beregninger og satser. Dette krever aktiv involvering fra begge parter, og det er ønskelig at denne prosessen foregår med et lavt konfliktnivå. For å unngå en mer skjønsmessig fastsettelse av kostnadsdekning fra Miljødirektoratet, er det essensielt at partene kommer til enighet på egenhånd.

For å sikre at pliktene følges opp i praksis, er det nødvendig med kontroll og tilsyn fra myndighetenes side. Det må være systemer på plass for tilsynet, og muligheter for å justere, forbedre og kontrollere ordningen over tid basert på innsamlet data, rapportering m.m. For å minimere byrden bør det så langt mulig brukes eksisterende og velkjente elektroniske løsninger i dette arbeidet.

8 Vedlegg

- Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (nytt kapittel 18 om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast)
- Forslag til forskrift om endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapittel 7
- Notat fra Mepex Consult om små kategorier i plukkanalysen