

Høringsnotat: forskriftsforslag for produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske

Innhold

1	Anbefaling og sammendrag	3
2	Slik svarer du på høringen	4
3	Bakgrunn	4
4	Materialstrømmer og mengder i Norge.....	5
5	Hovedinnholdet i reguleringen fra EU	9
5.1	Om krav til produsentansvar i direktiv om plastprodukter og rammedirektivet om avfall	9
5.2	Miljødirektoratets vurdering av åpning for bruk av frivillige avtaler	10
5.3	Kostnadsfordeling i havner mellom produsentansvar og generelt avfallsgebyr iht. skipsavfallsdirektivet	10
5.4	Andre krav til utstyr fra fiskeri og akvakultur	11
6	Forslag til gjennomføring og konsekvenser	12
6.1	Forslag om gjennomføring	12
6.2	Formål og virkeområde	12
6.2.1	Formål	12
6.2.2	Definisjoner og virkeområde	12
6.3	Overordnet om produsentansvarsordningen	13
6.4	Produsentenes plikter	14
6.4.1	Sørge for separat innsamling.....	14
6.4.2	Plikt til behandling av kassert fiskeutstyr	15
6.4.3	Dekke kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast og etterfølgende transport og behandling	15
6.4.4	Sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot brukere	16
6.4.5	Plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap	17
6.4.6	Representant	17
6.4.7	Vederlag til produsentansvarsselskap	17
6.4.8	Plikt til rapportering	18
6.5	Produsentansvarsselskaps plikter	18
6.5.1	Krav om godkjenning som produsentansvarsselskap.....	18
6.5.2	Innretning av produsentansvarsselskap	19

6.5.3	Krav til organisatorisk skille mellom produsentansvarsselskap og behandlingsanlegg	19
6.5.4	Sørge for at plikter til produsent ivaretas	19
6.5.5	Mulighet for å fastsette minstekrav til separat innsamling og behandling	20
6.5.6	Sørge for geografisk dekning av systemer for separat innsamling	20
6.5.7	Plikt til likebehandling av produsenter/medlemmer	21
6.5.8	Pålegg om innsamling eller koordinering	21
6.5.9	Innkrevning av vederlag.....	21
6.5.10	Utbetaling til aktører som driver med separat innsamling og behandling av kassert fiskeutstyr	22
6.5.11	Plikt til å rapportere og dokumentere	22
6.5.12	Tredjepartsverifisering av innrapporterte mengder.....	23
6.5.13	Plikt til offentlig tilgjengelig informasjon	23
6.5.14	Plikt til å ha finansielle reserver	23
6.5.15	Gebyr til Miljødirektoratet	23
6.6	Andre aktører som ikke er regulert	24
6.7	Tilsyn, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff	25
6.8	Miljønytte, økonomiske og administrative konsekvenser	26
6.8.1	Overordnet om nytte og kostnader	26
6.8.2	Klima- og miljønytte.....	27
6.8.3	Økonomiske konsekvenser	28
6.8.4	Administrative konsekvenser	31
7	Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring.....	33
8	Vedlegg.....	33

1 Anbefaling og sammendrag

Dette forskriftsforslaget gjennomfører bestemmelser om utvidet produsentansvar for fiskeutstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske i EUs direktiv om plastprodukter (EU 2019/904). 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 produsentene dekker nødvendige kostnader for separat innsamling av kassert utstyr med etterfølgende transport og behandling. Ordningen gir dermed produsentene ansvar for deres produkter også når de blir avfall. Miljødirektoratet anbefaler at fiskeutstyr brukt både i marine farvann og ferskvann, inkludert land-baserte akvakulturanlegg, omfattes av produsentansvaret. Produsentene skal også sørge for informasjon og holdningsskapende tiltak for å forebygge og redusere forsøpling, og for å vise ombruksalternativer og riktig avfallshåndtering.

Produsent av fiskeutstyr som inneholder plast skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap, som skal sørge for at pliktene til produsent ivaretas. Virksomheter som ønsker å etablere seg som produsentansvarsselskap må søke Miljødirektoratet om å bli godkjent.

Produsentansvarsselskap skal på vegne av produsentene blant annet sørge for separat innsamling av en rimelig mengde kassert fiskeutstyr som inneholder plast, og at det eksisterer et system for separat innsamling som er tilgjengelig i tilstrekkelig omfang i de geografiske områdene der produktene brukes. Kravet innebærer ikke at de selv må etablere de fysiske løsningene. Forskriften er ikke til hinder for at eksisterende effektive innsamlings- og materialgjenvinningsløsninger videreføres, så lenge kravene i forskriften er oppfylt. I tillegg til krav om separat innsamling av fiskeutstyr som inneholder plast, anbefaler vi at det stilles krav om at separat innsamlet avfall som hovedregel skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Produsentansvarsselskap skal årlig rapportere til myndighetene.

Ettersom dette er en ny produsentansvarsordning, ønsker vi ikke å regulere for mye detaljer i første omgang. Å lage en helt ny ordning er utfordrende, og erfaring fra andre produsentansvarsordninger tilsier at det ofte vil dukke opp problemstillinger etter hvert. Produsentene har ansvaret for å få på plass hensiktsmessige og effektive løsninger innenfor rammene som forskriften setter. Når produsentansvaret er på plass og vi har fått høstet erfaringer med ordningen, kan det være behov for å gjøre justeringer og endre forskriften, for å sikre at produsentansvarsordningen bidrar til økt separat innsamling og økt andel utstyr som forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Dette kan innebære å sette minstekrav til separat innsamling og/eller til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.

Vi forventer klima- og miljønytte gjennom økt separat innsamling av kassert fiskeutstyr, og at mer utstyr forberedes til ombruk og materialgjenvinnes. Forskriften skal bidra til mindre fiskeutstyr på avveier, og dermed mindre spøkelsesfiske, forsøpling og forurensning fra fiskeutstyr som ellers ville bli brutt ned til mikroplast. Økt ombruk og materialgjenvinning gir positive klima- og miljøeffekter som følge av reduserte utslipp av klimagasser fra produksjon av ny plast basert på

uttak av nye oljeressurser, og reduserte utslipp av klimagasser og stoffer som kan ha negative effekter på helse og miljø fra forbrenning av plastholdig avfall.

Innføringen av produsentansvaret vil føre til at produsenter av fiskeutstyr som inneholder plast får økte kostnader. De største kostnadene skyldes krav om kostnadsdekning av separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, og etterfølgende transport og behandling. Disse kostnadene er vanskelig å kvantifisere, men vil i hovedsak innebære en omfordeling av kostnader fra avfallsbesitterne, som i stor grad er fiskeri- og akvakulturnæringene, til produsentene av fiskeutstyr. Når produsentansvaret fører til at mer kassert fiskeutstyr samles inn separat til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning, blir det en økt samfunnsøkonomisk kostnad. I tillegg vil kostnadene ved å etablere og drifte produsentansvarsselskap, samt drive informasjonsvirksomhet og holdningsskapende arbeid, være samfunnsøkonomiske kostnader som følger av innføring av produsentansvaret. Vi forventer at produsentene vil forsøke å velte disse kostnadene over på brukerne av fiskeutstyret gjennom produktprisen. Det er likevel sannsynlig at prispress bidrar til å øke konkurransen i markedet, og at de mest konkurransedyktige produsentene kan tilby lavere priser enn konkurrentene. Det er derfor ikke gitt at hele kostnadsøkningen veltes over på fiskeri- og akvakulturnæringen.

Produsentansvaret foreslås regulert i nytt kapittel 7B i avfallsforskriften. Vi anbefaler at regelverket trer i kraft 31. desember 2024. Forslaget til forskrift er vedlagt.

2 Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med høringsuttalelser er [DD. måned ÅÅÅÅ (3 måneder frist fra det sendes på høring)].

Høringsuttalelsene må leveres på miljodirektoratet.no. Her finner du også alle høringsdokumentene: [lenke]

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Ingunn Dale Samset, ingunn.dale.samset@miljodir.no

3 Bakgrunn

Europakommisjonen vedtok direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av visse plastprodukter (EU 2019/904) den 5. juni 2019, heretter omtalt som direktiv om plastprodukter. Rettsakten ble tatt inn i EØS-avtalen den 24. september 2021, og Norge er forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

Hovedformålet med direktivet er å bidra til å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra enkelte plastprodukter, samt å fremme en sirkulær økonomi.

Direktivet inneholder krav for en rekke engangsprodukter av plast, og for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur. Produktgruppene er valgt ut på bakgrunn av funn ved strandrydding i Europa som har vist at 80-85 prosent av funnene er plast, hvorav utstyr fra fiskeri og akvakultur utgjør 27 prosent.

Direktivet omfatter produkter som er laget helt eller delvis av plast, og omfatter både fossil, biobasert og bionedbrytbar plast.

Direktivet inneholder mange ulike bestemmelser som forbud, merkekrav, funksjonskrav og krav om utvidet produsentansvar. Deler av direktivet (forbud og merkekrav) er gjennomført i norsk rett i produktforskriften kapittel 2b. I henhold til artikkel 8 nr. 8 skal Norge innføre ordninger for produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

I Norge har undersøkelser vist at 46 prosent av plastavfallet som ender opp på strender i Norge kommer fra fiskeri og akvakultur, og at det i hovedsak stammer fra Norge¹. Disse produktene er et alvorlig problem i forbindelse med marin forurensning, og bidrar til spredning av plast og nedbryting av plast til mikroplast. I tillegg kan tapte fiskeredskap føre til spøkelsesfiske, dvs. at et mistet redskap fortsetter å fange fisk og andre sjølevende organismer/skalldyr.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) gjennomgått de norske produsentansvarsordningene, foreslått forbedringer og vurdert hvordan ordningene kan bli mer effektive, mer robuste og støtte opp under en sirkulær økonomi. Delrapport 2 fra dette oppdraget ble levert til KLD 1. november 2022, heretter kalt delrapport 2². Hovedgrepet som ble foreslått er en felles grunnmodell for produsentansvarsordninger som er i tråd med minstekravene til produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall³, og som skal fungere som en sjekkliste for tilpasninger av eksisterende ordninger og utforming av nye. Vi har inkludert de elementene i grunnmodellen som er relevante for dette nye produsentansvaret, blant annet legger vi til grunn at ansvaret i produsentansvarsordningen legges mest mulig på produsentene. I delrapport 2 har vi også vurdert hvordan produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske under EUs direktiv om plastprodukter kan reguleres, og dette ligger til grunn for våre anbefalinger for forskriftsforslaget som nå skal høres.

4 Materialstrømmer og mengder i Norge

Innen fiskeri og akvakultur skiller Norge seg fra andre land i EU på enkelte områder. Dette knytter seg særlig til at vi har en lang kystlinje som skaper store geografiske avstander, samt at vi har en stor akvakulturnæring.

De fysiske materialstrømmene for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske er noe ulike.

Kassert utstyr fra **fiskeri** leveres hovedsakelig til bøterier, servicestasjoner/utstyrprodusenter og mottak i havner. Fiskebåter som har større mengder avfall/kassert utstyr kan også levere dette direkte til et avfallsselskap som møter opp på havna e.l. med nødvendig utstyr. Det er begrenset hvor mange havner som har mottak for kassert fiskeutstyr i dag. De store fiskerihavnene har mottak mens mindre fiskerihavner ikke har ordninger for å ta imot avfallet. Prøveordningen "Fishing for litter" har siden 2016 vært en ordning mot marin forurensning, som innebærer at fiskere kan levere oppfisket avfall gratis ved 11 mottakshavner. Denne ordningen vil fortsette ut 2024.

¹ [Forsøpling av havet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/forbruker/forurensning/forurensning-og-utslipp/forsoplning-av-havet)

² Videreutvikling av produsentansvaret i Norge. Svar på oppdrag fra KLD - gjennomgang av produsentansvaret - deloppdrag 2. [Produsenter får større ansvar for produktene som avfall - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/forbruker/forurensning/forurensning-og-utslipp/produksjon-og-avfall/produksjon-og-avfall-2022)

³ Minstekravene til produsentansvar – EUs rammedirektiv om avfall 2008/98/EC artikkel 8 og 8a

Havnene skal i henhold til EUs skipsavfallsdirektiv legge til rette for at avfall fra skip, inkludert fiskebåter, blir samlet inn og utsortert på en måte som tilrettelegger for ombruk og materialgjenvinning. Dette er tatt inn i kapittel 20 i forurensningsforskriften og trådte i kraft 1. oktober 2023. Det er nylig publisert en veileder om hvordan kravene skal forstås og gjennomføres. Kravene skal sikre økt tilgjengelighet på mottakssteder for kassert fiskeutstyr. Norske havner opplyser at de i praksis har forventet å gjennomføre kravene til denne veilederen var klar.

Kassert utstyr fra **akvakultur** hentes og behandles av avfalls-/gjenvinningsselskaper eller leveres til egne aktører for håndtering, avhengig av type avfall. Noe leveres også via bøtierier og servicestasjoner hos utstørsprodusenter. Større typer utstyr, som fôrslanger og flytekrager, kappes opp eller kvernes før det kan transporteres til avfallshåndtering. Dette gjennomføres enten av aktøren selv eller av et avfallsselskap.

Kassert utstyr fra **fritidsfiske** kastes som regel i restavfall eller leveres på kommunalt avfallsmottak. Teiner og lignende utstyr kan også samles inn sammen med annet fiskeutstyr i havnene. Det meste av utstyr med plast fra fritidsfiske er teiner og garn. Redskap fra fritidsfiske blir i liten grad materialgjenvunnet i dag⁴.

Bransjen har i møter fremhevet at det er viktig at et nytt produsentansvar ikke ødelegger for eksisterende løsninger for innsamling og håndtering av kassert utstyr fra akvakulturnæringen og større utstyr fra fiskeri, som de mener fungerer godt.

Miljødirektoratet har fått bistand fra Mepex og Oslo Economics⁵ til å innhente og sammenstille kunnskap om utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Slikt utstyr er ofte utsatt for sterke naturkrefter og må tåle betydelig slitasje. Mye av utstyret som brukes er kostbart og det er høy grad av reparasjon i bransjen, samtidig som en del utstyr kasseres årlig. Over 60 prosent av fiskegarn blir for eksempel reparert minst en gang i året⁶. Det er utfordrende å gi presise anslag for mengden avfall som oppstår fra disse næringene, da slikt utstyr ofte ikke registreres som egne avfallstyper av de tradisjonelle avfallsselskapene. Samtidig er det et økende antall aktører som er spesialiserte på avfallshåndtering av fiskeri- og oppdrettsutstyr. Ved estimering av avfallsmengder har konsulenten tatt utgangspunkt i utstyr i bruk og forventet levetid for ulike utstyrs typer, anslag fra tidligere kartlegginger og oppdatert forskning fra NTNU om utstyr fra fiskeri.

Anslag for avfallsmengder totalt og innsamlede mengder av spesialiserte aktører er brukt for å beregne andel separat innsamling av utstyr brukt i fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, som inneholder plast. Disse mengdene er oppsummert i Tabell 1.

⁴ Mepex (2022), Deloppdrag 1 – Kunnskap og kilder til data for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

⁵ Oslo Economics og Mepex (2023), Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

⁶ Systemiq 2023. Veien til sirkulær plast » Plast med lang levetid » Kapittel 2 » Fiskeri og Akvakultur.

Tabell 1. Anslåtte avfallsmengder og andel separat innsamling for kassert fiskeutstyr som inneholder plast i 2023⁵

	Fiskeri	Akvakultur	Fritidsfiske	Totalt
Totalvekt av utstyr som inneholder plast (tonn)	12 519	31 728	420	44 667
<i>Plast (tonn)</i>	6 271	24 758	170	31 199
<i>Metall (tonn)</i>	6 248	6 970	250	13 468
Separat innsamlet til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning (tonn)	5 344	9 667	-	15 011
Andel separat innsamling⁷	43 %	30 %	0 %	34 %

Andelen som blir separat innsamlet er høyere for utstyr fra fiskeri enn fra akvakultur, men andelen som faktisk materialgjenvinnes av det som er separat innsamlet er høyere for akvakultur. Det skyldes store utstyrstyper, som flytekrager i hardplast (HDPE), som er godt egnet for materialgjenvinning. De største utstyrstypene brukt i akvakultur er flytekrager, oppdrettsnøter og fôrslanger i tillegg til tau og trosser. I fiskeri utgjør tråler om lag halvparten av kassert utstyr, etterfulgt av blant annet tau og snurpenot⁸.

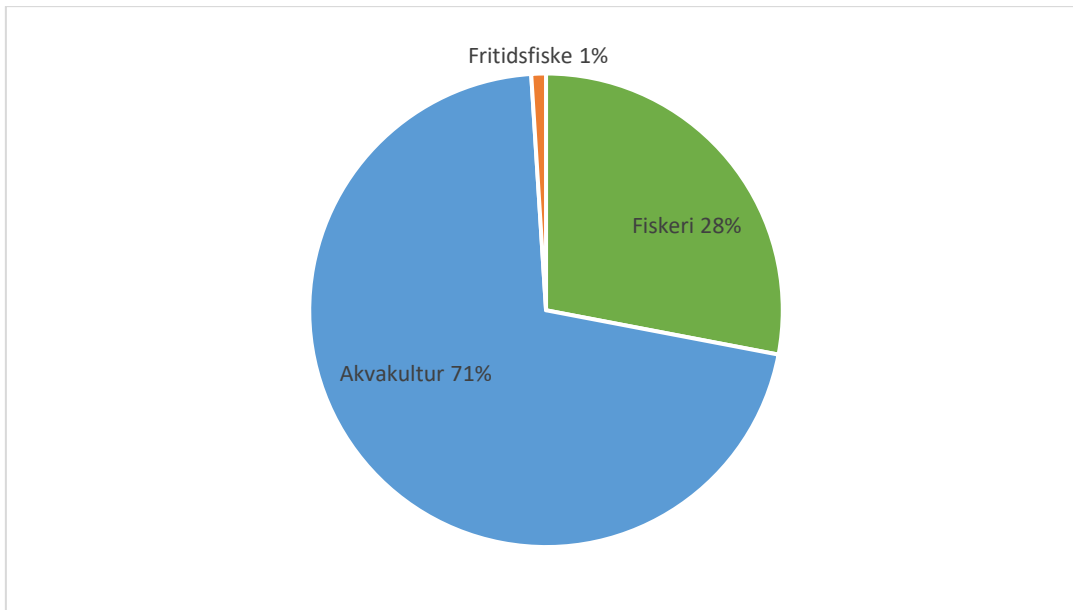
Bransjeaktører sier at utstyr som brukes i fiskeri, akvakultur og fritidsfiske i all hovedsak er ment til bruk både marint og i ferskvann, og det har derfor ikke vært mulig å skille på tall for utstyr som brukes i marine farvann og i ferskvann⁹. Profesjonelt fiske i ferskvann er lite sammenlignet med de marine fiskerier og vi forventer at mengden utstyr er svært liten sammenlignet med mengden utstyr til marin bruk. Når det gjelder fritidsfiske er mye av utstyret som benyttes helt eller nesten likt i ferskvann og marint. For akvakultur er mengde utstyr brukt i ferskvann svært liten sammenlignet med marin akvakultur⁸.

Av anslått mengde avfall fra fiskeutstyr som inneholder plast utgjør utstyr fra akvakultur 71 prosent av totalen, mens fiskeri utgjør 28 prosent og fritidsfiske utgjør 1 prosent (se Figur 1).

⁷ Avfall som er innsamlet separat og levert til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

⁸ Mepex (2022), Deloppdrag 1 – Kunnskap og kilder til data for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

⁹ Oslo Economics og Mepex (2023), Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.



Figur 1. Anslått andel av total generert mengde avfall fra utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske i 2023⁹. Basert på tall fra Tabell 1.

Beregningsteknisk kan det legges til grunn at utstyr som blir kjøpt erstatter kassert utstyr, og at det ikke er nevneverdig vekst i utstyrsmengden i bruk, og dermed at avfallsmengden er omtrent lik mengden utstyr satt på markedet i det samme året⁹. Dette er en forenkling, men kan være en realistisk antagelse over tid.

Informasjon fra intervjuer tilsier at akvakulturnæringen i stor grad har lagt til rette for separat utsortering og har fokus på materialgjenvinning av utstyr som kasseres. Det samme gjelder for større utstyr som leveres fra fiskerinæringen til bøtierier og utstyrsprodusenter som tar imot utrangert utstyr. Inntrykket fra intervjuer er imidlertid at kassert utstyr med plast som leveres av fiskerinæringen i havn i mindre grad utsorteres. Oppfisket avfall skiller seg fra annet kassert utstyr ved å være mer begrodd slik at dette i større grad enn annet utstyr må vaskes og rengjøres for at det skal kunne materialgjenvinnes.

Det er betydelig potensial for å øke både forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av utstyr innen fiskeri og akvakultur. Flere aktører oppgir at det er planlagt økt materialgjenvinningskapasitet fra 2024⁹. Dette kan endre innsamlingsgraden betydelig.

5 Hovedinnholdet i reguleringen fra EU

5.1 Om krav til produsentansvar i direktiv om plastprodukter og rammedirektivet om avfall

Landene skal sørge for at det etableres utvidet produsentansvar for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske (heretter kalt fiskeutstyr) innen 31. desember 2024. Dette framgår av direktiv om plastprodukter artikkel 8 punkt 8, jf. artikkel 17 nr. 1. Produsentansvaret skal være i samsvar med de generelle kravene til produsentansvarsordninger i rammedirektivet om avfall artikkel 8 og 8a (direktiv (EU) 2008/98).

Gjennom produsentansvaret skal produsentene av fiskeutstyr i tråd med direktiv om plastprodukter og rammedirektivet om avfall dekke kostnader for:

- nødvendige kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, som har blitt levert til mottaksanlegg i havn etablert i henhold til skipsavfallsdirektivet eller andre tilsvarende innsamlingssystemer. Krav om kostnadsdekning inkluderer også kostnader for etterfølgende transport og avfallsbehandling, inkludert forberedelse til ombruk og materialgjenvinning,
- holdningsskapende arbeid i henhold til direktiv om plastprodukter artikkel 10, som for eksempel informasjon om skadevirkningene av marin forsøpling av plast, og om ombruks- og avfallsløsninger for fiskeutstyr med plast,
- datainnsamling og rapportering.

Landene skal måle og rapportere følgende til EU/ESA:

- mengde fiskeutstyr som inneholder plast, som bringes i omsetning i Norge (total vekt)
- separat innsamlet mengde kassert fiskeutstyr som inneholder plast (total vekt)

Medlemsland med marine farvann må sette et nasjonalt minimumsnivå for årlig innsamling av avfall fra fiskeutstyr som inneholder plast til materialgjenvinning, se artikkel 8 nr. 8 i direktiv om plastprodukter. Det gjelder også Norge, men må ikke nedfelles i forskriften siden plikten ligger på medlemslandet.

Disse kravene skal supplere krav som gjelder mottak av avfall i havner i henhold til direktiv om mottaksanlegg i havner for levering av avfall fra skip (skipsavfallsdirektivet), (EU) 2019/883.

EU-kommisjonen har bedt den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN om å utvikle harmoniserte standarder for sirkulært design av fiskeutstyr, for å oppmuntre til forberedelse til ombruk og muliggjøre materialgjenvinning av kassert utstyr, som følge av direktiv om plastprodukter artikkel 8 nr. 9.

I direktiv om plastprodukter artikkel 15 står det at Kommisjonen skal evaluere direktivet innen 3. juli 2027, og at de da vil vurdere om direktivet skal revideres og om det skal settes bindende krav til innsamlingsgrad for kassert fiskeutstyr.

5.2 Miljødirektoratets vurdering av åpning for bruk av frivillige avtaler

Direktiv om plastprodukter åpner for at kravet om produsentansvar kan ivaretas gjennom avtaler mellom staten og involverte bransjer (artikkel 17 nr. 3). I delrapport 2 vurderte vi at av hensyn til krav til håndheving, vil det uansett være 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 avtale mellom næringsaktører og myndighetene. Dette er avklart med KLD, og Miljødirektoratets oppdrag har vært å utforme forslag til gjennomføring i forskrift med høringsnotat.

5.3 Kostnadsfordeling i havner mellom produsentansvar og generelt avfallsgebyr iht. skipsavfallsdirektivet

Skipsavfallsdirektivet har som formål å verne det ytre miljø ved å sikre etablering og drift av tilfredsstillende mottaksordninger for avfall fra skip, og å sørge for at avfall fra skip blir levert til mottaksordning i havn. Omkostningene forbundet med mottak og videre håndtering av avfall fra skip skal dekkes ved innkreving av et generelt avfallsgebyr fra de skip som anløper havnen. Gebyret skal innkreves uavhengig av om det leveres avfall fra skipet til mottaksordningen. Havneansvarlig skal ut fra behovet for levering sørge for etablering og drift av mottaksordninger for avfall fra skip i havnen. Mottaksordningene skal legge til rette for at avfall fra skip blir samlet inn og utsortert på en måte som tilrettelegger for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Havneansvarlig plikter å utarbeide og gjennomføre en avfallsplan¹⁰ i samråd med berørte parter, herunder spesielt brukere av havnen eller deres representanter.

Kravene i skipsavfallsdirektivet omfatter kassert fiskeutstyr som inneholder plast og inkluderer også oppfisket avfall, som er avfall som er samlet i redskaper under fangstvirksomhet. Bestemmelsene i skipsavfallsdirektivet er tatt inn i norsk regelverk i forurensningsforskriften kapittel 20 og gjelder fra 1. oktober 2023.

Det er ulike krav til rapportering om avfall mottatt i havner i skipsavfallsdirektivet og direktiv om plastprodukter. Etter skipsavfallsdirektivet skal det rapporteres mengde passivt oppfisket avfall som inkluderer både mistet/tapt fiskeutstyr og annen type avfall. I produsentansvaret skal det rapporteres mengder avfall fra fiskeutstyr som inneholder plast som inkluderer både separat innsamlet kassert fiskeutstyr og passivt oppfisket fiskeutstyr. Dette betyr at det kun er den andelen som utgjør kassert fiskeutstyr som inneholder plast av passivt oppfisket avfall som skal inngå i begge rapporteringene.

Kravene til produsentansvaret om kostnadsdekning, som er omtalt i kapittel 5.1, vil for mottaksanlegg i havn bidra til å redusere det generelle avfallsgebyret for fiskebåtene. Fiskebåtene betaler samme gebyr uavhengig av om de leverer avfall eller ikke, og samlet sett gir disse kravene fiskerne økonomiske insentiver til å levere både eget kassert utstyr og oppfisket fiskeutstyr i havnemottak.

¹⁰ Små, ikke-kommersielle havner for privateide fritidsfartøy med begrenset trafikk er ikke omfattet av krav om å utarbeide avfallsplan under gitte vilkår. Havnene må ha en mottaksordning tilpasset behovet, se veileder [Avfallsplaner i havner: Veileder - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/Avfallsplaner-i-havner-Veileder)

5.4 Andre krav til utstyr fra fiskeri og akvakultur

Det finnes allerede en rekke regelverk som stiller krav til bruk og drift av utstyr innen fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, og som er en viktig del av arbeidet mot marin forurensning. Fiskeridirektoratet har gitt innspill til teksten om dette.

Forurensningsloven slår fast generelle forbud mot forurensning og forurensning på land og i sjø i § 7 og § 28. Loven stiller også krav til håndtering av næringsavfall, samt til tiltak for å motvirke forurensning fra anlegg/virksomhet ved nedleggelse, jf. §§ 32 og 20. Relevante krav stilles videre i tillatelser til akvakulturvirksomhet etter forurensningsloven § 11 og i krav i akvakulturdriftsforskriften som er hjemlet i forurensningsloven. Havressurslova og akvakulturloven gir begge hjemler for regler som forebygger og begrenser skadevirkninger, og produktkontrollloven gir hjemler for regler om for eksempel materialbruk i plastproduktene som benyttes i fiskeri og akvakultur for å minimere miljøforstyrrelser som følge av bruken.

Havressursloven har forbud mot å kaste eller unødvendig etterlate gjenstander i sjøen eller på bunnen som kan skade marint liv, hemme gjennomføring av høsting, skade høstingsredskaper eller sette fartøy i fare. Ved forvaltning av de villlevende marine ressursene skal det dessuten legges vekt på å redusere mulig negativ påvirkning på ressursene og miljøet fra høstingsmetoder og redskapsbruk. For fiske med det som kalles faststående fiskeredskaper, som f.eks. garn og teiner, er det klare krav til hvor lenge disse kan stå i havet før de må røktes (tømmes for fisk og skalldyr). Dette er også et viktig tiltak for å redusere faren for at redskaper går tapt som følge av blant annet vær og vind. Lovverket pålegger yrkesfiskere og fritidsfiskere å merke overflatevak på fiskeredskap. Fiskeridirektoratet gjennomfører årlig oppryddingstokt etter tapte fiskeredskaper, og de siste årene har det blitt levert tilbake betydelige mengder av redskaper til eier, forutsatt at de kan identifiseres¹¹.

Akvakulturloven har fastsatt en miljønorm om at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Næringens oppryddingsplikt følger av akvakulturloven § 13 og akvakulturdriftsforskriften § 17, der det fremgår at et akvakulturanlegg til enhver tid skal være ryddig og at en lokalitet skal være fullstendig oppryddet innen 6 måneder etter permanent opphør av drift. Det stilles også krav til årlig befaringskontroll av utsatt strandsone og fjerning av avfall fra driften av anlegget og tilhørende landbase i nylig vedtatt § 40e i akvakulturdriftsforskriften. I 2007 ble det forskriftsfestet krav om sikkerhetsstillelse for opprydding ved tildeling av nye blåskjell-tillatelser, og i 2019 ble kravet utvidet til også å gjelde ved tildeling av nye tillatelser til akvakultur av vannlevende planter.

¹¹ Fiskeridirektoratet 2021. Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forurensning.

6 Forslag til gjennomføring og konsekvenser

6.1 Forslag om gjennomføring

Vi anbefaler at utvidet produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske reguleres i avfallsforskriften. Dette begrunnes med at det som skal reguleres omfatter avfallshåndtering og alle eksisterende produsentansvarsordninger er regulert i avfallsforskriften.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret reguleres i nytt kapittel 7B i avfallsforskriften. Bestemmelsene i kapitlet trer i kraft 31. desember 2024.

6.2 Formål og virkeområde

6.2.1 Formål

Formålet med å innføre produsentansvar for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra disse produktene, herunder redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast, samt bidra til en sirkulær økonomi.

Formålet kan oppsummeres i to punkter:

- Redusere forsøpling og spøkelsesfiske ved å øke innsamling av kassert fiskeutstyr
- Øke forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av separat innsamlet fiskeutstyr

6.2.2 Definisjoner og virkeområde

Produsenter av utstyr som inneholder plast til fiskeri, akvakultur og fritidsfiske får nye plikter. Her har vi omtalt noen viktige begreper som vi har brukt i vårt forslag til forskrift.

Fiskeutstyr betyr ethvert utstyr eller del av utstyr som brukes i fiskeri, fritidsfiske eller akvakultur, til å lokalisere, fange eller oppdrette vannlevende biologiske ressurser, eller som flyter på vannoverflaten og brukes til å tiltrekke og fange eller til å oppdrette slike biologiske ressurser. Biologiske ressurser omfatter flere arter enn fisk, som f.eks. krabbe, hummer, reker, skjell, tang/tare osv.

Direktiv om plastprodukter er et minimumsdirektiv og omfatter kun fiskeutstyr som brukes til marine biologiske ressurser. Vi har valgt også å inkludere fiskeutstyr som brukes til ferskvannsarter, ettersom mye av utstyret som brukes er det samme, og det derfor kan gi en enklere forvaltning av ordningen både når det gjelder å fastsette hvem som har plikter og hvilket utstyr som er omfattet. I tillegg ønsker vi å redusere forsøpling både i marine farvann og i ferskvann. Både Sverige og Finland har også valgt å inkludere fiskeutstyr som brukes i ferskvann i sine nasjonale regelverk. Utstyr som brukes til oppdrett av biologiske ressurser i landbaserte akvakulturanlegg er også omfattet.

Direktivet er ganske overordnet mht. hvilke typer utstyr som er omfattet. For å tydeliggjøre omfanget har vi laget en liste med eksempler på utstyr som er omfattet av produsentansvaret, se liste i vedlegg 2. Listen er ikke uttømmende.

Med **kassert fiskeutstyr** menes ethvert fiskeutstyr som er blitt avfall, inkludert separate komponenter, stoffer eller materialer som var del av eller festet til slikt fiskeutstyr da det ble kassert, herunder da det ble forlatt eller tapt.

Elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter) er allerede omfattet av et annet produsentansvar, som er regulert i avfallsforskriften kapittel 1. Fiskeutstyr som inneholder EE-produkter vil derfor ikke være omfattet av produsentansvaret for fiskeutstyr, med mindre EE-komponenten enkelt kan fjernes fra resten av produktet når det kasseres. EE-komponenten skal da håndteres som EE-avfall mens resten av utstyret håndteres som kassert fiskeutstyr.

En **produsent** er hovedsakelig den som produserer fiskeutstyr som inneholder plast i Norge eller importerer fiskeutstyr som inneholder plast til Norge, for å bringe det i omsetning på det norske markedet. I tillegg regnes også utenlandske produsenter som selger direkte til bruker i Norge ved fjernsalg, som for eksempel netthandel, som produsent.

Å bringe et produkt i omsetning betyr å gjøre det tilgjengelig på det norske markedet for første gang. Å gjøre et produkt tilgjengelig på det norske markedet omfatter enhver levering av et produkt for distribusjon, forbruk eller bruk på det norske markedet i forbindelse med kommersiell virksomhet, mot betaling eller gratis.

Fysiske eller juridiske personer som selv driver med fiske og som produserer eller importerer utstyr, er ikke å anse som produsent og er ikke omfattet av produsentansvaret.

Et **produsentansvarsselskap** er en virksomhet som påtar seg å oppfylle plikter på vegne av en eller flere produsenter i en produsentansvarsordning, og som er godkjent av Miljødirektoratet. Produsentansvarsselskap skal være registrert som egen enhet i Enhetsregisteret.

Separat innsamling er innsamling av avfall der en avfallsstrøm holdes atskilt etter type og art for å legge forholdene til rette for en særskilt behandling, som forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.

Det er flere begreper som er foreslått definert i forskriften, for å sikre felles forståelse. I dette notatet har vi kun omtalt noen definisjoner som vi mener er spesielt sentrale for akkurat dette produsentansvaret.

6.3 Overordnet om produsentansvarsordningen

For å gjennomføre bestemmelser om utvidet produsentansvar i direktiv om plastprodukter i Norge, skal det etableres en ny produsentansvarsordning for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Miljødirektoratets anbefaling til gjennomføring betyr at det etableres utvidet produsentansvar for en næring som allerede til dels har etablert fysiske løsninger for innsamling og håndtering av kassert utstyr. Samtidig er utstyr fra disse næringene en stor kilde til marin forurensning, noe som viser behov for ytterligere tiltak. Forskriften skal sette rammer for et produsentansvar som oppfyller kravene i direktiv om plastprodukter og rammedirektivet om avfall, og som bidrar til at formålet med regelverket blir nådd.

Produsentene har ansvaret for å få på plass hensiktsmessige og effektive løsninger innenfor rammene som forskriften setter. Dette innebærer at produsentene i utgangspunktet har plikt til å sørge for at det finnes innsamlingssystem for det avfallet som oppstår, slik at de som sitter på kassert fiskeutstyr som inneholder plast skal ha en mulighet til å levere dette i en separat

avfallsstrøm. Produsent skal sørge for separat innsamling av en rimelig mengde kassert fiskeutstyr som inneholder plast av de typer fiskeutstyr som produsenten setter på markedet. Produsent av fiskeutstyr som inneholder plast skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap, som skal sørge for at pliktene til produsent ivaretas.

Ettersom dette er en ny produsentansvarsordning, ønsker vi ikke å regulere for mye detaljer i første omgang. Når produsentansvaret er på plass og vi har fått erfaring med ordningen, kan det være behov for å gjøre justeringer og tilpasninger av kravene i forskriften. Dette kan innebære å sette minstekrav til separat innsamling og/eller andel utstyr som forberedes til ombruk og materialgjenvinnes. Det kan også innebære at forskriften må ha krav til flere aktører i verdikjeden, for eksempel hvis ikke produsentansvarsselskapene i tilstrekkelig grad sørger for hensiktsmessige systemer for separat innsamling av avfall som oppstår.

6.4 Produsentenes plikter

6.4.1 Sørge for separat innsamling

Landene skal sørge for at det etableres produsentansvarsordning for fiskeutstyr som inneholder plast, jf. direktiv om plastprodukter artikkel 8 nr. 8. Vi anbefaler at produsent får plikt til å sørge for separat innsamling av en rimelig mengde kassert fiskeutstyr som inneholder plast av de typer fiskeutstyr som produsent bringer i omsetning. Rammedirektivet om avfall stiller krav til at produsentene skal sikre tilstrekkelig tilgang til systemer for separat innsamling, jf. direktivets artikkel 8a nr. 3, og det stilles krav til dekningsområde med hensyn til geografi, produkter og materialer. For å ivareta dette anbefaler vi at produsent skal sørge for at det finnes et tilstrekkelig system for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast av de typer fiskeutstyr som produsenten bringer i omsetning, og at produsentansvarsordningen blir dekkende i de geografiske områdene der produktene brukes. Et slikt system vil omfatte separat innsamlet fiskeutstyr som har blitt levert til mottak i havn iht. forurensningsforskriften kapittel 20 og lignende innsamlingssystemer. Lignende innsamlingssystemer kan være kommunale mottak, mottak hos aktører som produsentansvarsselskap inngår avtale med, som for eksempel bøterier, servicestasjoner/utstyrprodusenter osv., og mottak etablert etter initiativ fra produsentansvarsselskap.

Den praktiske oppfølgingen ligger hos produsentansvarsselskap, men kravet innebærer ikke at de selv må etablere de fysiske løsningene. Forskriften er ikke til hinder for at eksisterende, effektive innsamlings- og materialgjenvinningsløsninger videreføres. Informasjon fra bransjen tilsier at akvakulturnæringen har lagt til rette for separat innsamling og har fokus på materialgjenvinning av utstyr som kasseres. Det samme gjelder for større utstyr som leveres fra fiskerier næringen til bøterier og utstyrprodusenter som tar imot kassert fiskeutstyr¹². Om disse løsningene skal brukes videre og/eller om det skal etableres andre innsamlings- og materialgjenvinningsløsninger, er et valg produsent tar gjennom sitt produsentansvarsselskap. Vi forutsetter at produsent via produsentansvarsselskap sørger for at kassert fiskeutstyr som samles inn separat hos aktører som bøterier, servicestasjoner/utstyrprodusenter osv., og som kan utgjøre en betydelig andel av det kasserte utstyret, blir en del av innsamlingssystemet via inngåelse av privatrettslige avtaler, og at dette avfallet dermed blir hentet/transportert og behandlet.

¹² Oslo Economics og Mepex, 2023. Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

Mange kommunale mottak mottar kun minimale mengder kassert fiskeutstyr, men noen mottar utstyr fra fritidsfiske og mindre yrkesfiskere. Vi anbefaler at kommunale mottak som mottar større mengder kassert fiskeutstyr med plast kan tilrettelegge for separat innsamling i egen beholder og ta kontakt med produsentansvarsselskap for å få dekket kostnader for separat innsamling og etterfølgende transport og behandling. Dette er en rett de kan benytte seg av, men er *ikke* en plikt som pålegges alle kommuner. Noen kommuner mottar så lite fiskeutstyr at det neppe er hensiktsmessig å ha separat innsamling av dette. Vi anbefaler at kassert fiskeutstyr som inneholder plast som ryddes opp fra strender osv. og som sorteres ut separat fra annet avfall, kan leveres til kommunale mottak som tar imot slikt avfall. En forutsetning for å kunne levere slikt avfall er at det leveres i tråd med mottakets leveringsbetingelser. For å sikre at kassert fiskeutstyr med plast som er samlet inn separat hos kommuner blir hentet, anbefaler vi å forskriftsfeste at produsent har plikt til å sørge for at slikt avfall blir hentet fra kommunale mottak som melder seg, og at det behandles i tråd med kravene i forskriften.

Vi anbefaler også at produsent får en plikt til å sørge for at kassert fiskeutstyr som er samlet inn separat til mottak i havn iht. forurensningsforskriften kapittel 20 blir hentet. Dette inkluderer oppfisket fiskeutstyr som er avfall som er samlet i redskaper under fangstvirksomhet. Kassert utstyr fra fritidsfiske som leveres fra båt til mottak i havn, vil kunne omfattes av de samme mottaksløsningene som for yrkesfiskere.

6.4.2 Plikt til behandling av kassert fiskeutstyr

I tillegg til krav om separat innsamling av fiskeutstyr som inneholder plast, anbefaler vi at det stilles krav om at separat innsamlet avfall skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre dette ut fra avveining av miljøhensyn, ressurshensyn, beste tilgjengelige teknikk og økonomi ikke er forholdsmessig. Dette er i tråd med direktiv om plastprodukters formål om å bidra til en sirkulær økonomi¹³, og vil øke forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av separat innsamlet fiskeutstyr som inneholder plast.

Deler av plastkomponentene i fiskeutstyr har høyt potensial for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning¹⁴, og derfor skal produsentansvaret sørge for separat innsamling av kassert fiskeutstyr og at mest mulig kan bli forberedt til ombruk eller materialgjenvunnet. Separat innsamling, transport og håndtering skal foregå på en slik måte at muligheten for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning ikke reduseres, og slik at komponenter med farlige stoffer utsorteres og håndteres forsvarlig.

6.4.3 Dekke kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast og etterfølgende transport og behandling

Produsentene skal dekke nødvendige kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast og etterfølgende transport og behandling. Dette følger av direktivet om plastprodukter artikkel 8 nr. 9 og rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 4 a). Kravet gjelder separat innsamlet fiskeutstyr som har blitt levert til mottak i havn iht. forurensningsforskriften kapittel 20 og lignende innsamlingssystemer, og dette er beskrevet nærmere i kapittel 6.4.1. Kostnader for behandling av separat innsamlet fiskeutstyr inkluderer sortering, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, samt annen behandling av avfallet som er samlet inn separat og som ikke er egnet for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.

¹³ Jf. EUs direktiv om plastprodukter artikkel 1

¹⁴ EUs direktiv om plastprodukter (2019/904), fortalen punkt 23.

Etter forskriftsforslaget skal produsent via produsentansvarsselskap sørge for utbetaling til aktuelle aktører. Kostnadene skal ikke overstige det som er nødvendig for å tilby tjenestene på en kostnadseffektiv måte, jf. rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 4 c), og skal fordeles på en transparent måte mellom de berørte aktørene. For å ivareta dette kravet i rammedirektivet anbefaler vi at plikten til kostnadsdekning i forskriftens § 7B-7 begrenses til nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfall fra fiskeutstyr som inneholder plast som produsenten bringer i omsetning. Vi anbefaler også at eventuelle inntekter som aktører måtte få som følge av at deler av kassert fiskeutstyr har en positiv verdi, skal trekkes fra. Plikten til kostnadsdekning skal ta hensyn til inntekter fra ombruk, fra salg av sekundære råmaterialer fra produktene og fra uinnløst pant, jf. rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 4 a).

Miljødirektoratet anbefaler at en nærmere konkretisering av de enkelte kostnadselementene som skal dekkes av produsentansvaret gjøres i veiledning og ikke i forskriften, blant annet for å sikre at forskriften er løsnings- og teknologinøytral og at ordlyden i forskriften står seg i årene framover.

Minstekravene i rammedirektivet om avfall åpner for å fravike den økonomiske ansvarsfordelingen, dersom det er berettiget ut fra behovet for å sikre korrekt avfallshåndtering og den økonomiske levedyktigheten til ordningen for utvidet produsentansvar¹⁵. Det er likevel en forutsetning at produsentene skal bære minimum 80 prosent av nødvendige kostnader i ordningene. Miljødirektoratet vurderer at å bruke dette handlingsrommet til å forskriftsfeste at produsent bare plikter å dekke en gitt andel mellom 80 og 100 prosent av nødvendige kostnader til separat innsamling mv., ikke vil bidra til ytterligere å sikre korrekt avfallshåndtering og økonomisk levedyktighet for produsentansvarsordningen. Vi mener at dette ville gi unødige gråsoner om hvordan en slik avgrensning skal praktiseres. Vi vurderer derfor at en slik fravikelse av prinsippet om at det er produsentene som skal ha ansvaret og bære kostnadene i et utvidet produsentansvar er uheldig.

6.4.4 Sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot brukere

EUs direktiv om plastprodukter stiller krav om at produsent skal dekke kostnadene til informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid rettet mot brukere av fiskeutstyr som inneholder plast, jf. direktivets artikkel 8 nr. 9. Plikten til kostnadsdekning er også reflektert i minstekravene til ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall, artikkel 8a nr. 4 a). For å ivareta dette anbefaler vi at produsent skal sørge for informasjon til brukere av fiskeutstyr og fremme ansvarlig brukeradferd for å redusere forsøpling fra fiskeutstyr, og for å bidra til en sirkulær økonomi med økt reparasjon, ombruk og materialgjenvinning. Informasjonen skal omfatte:

- ombruksalternativer
- riktig avfallshåndtering, som kan inkludere beste praksis innen forsvarlig avfallshåndtering.
- negativ miljøpåvirkning ved forsøpling og uønsket avfallshåndtering, spesielt på det marine miljøet.

Målgruppen for informasjonsvirksomheten bør være næringsaktører som fiskere og ansatte innen fiskeri og akvakulturnæringen, men også privatpersoner som driver med fritidsfiske. Miljødirektoratet anbefaler krav om at produsentene skal ha en skriftlig plan for årlige

¹⁵ Jf. rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 4 c)

informasjonstiltak, og at oppfølging av planen skal dokumenteres skriftlig. Plan og dokumentasjon på oppfølging skal gjøres tilgjengelig for Miljødirektoratet ved kontroll eller på forespørsel.

6.4.5 Plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap

Vi anbefaler at produsent av fiskeutstyr som inneholder plast skal etablere eller knytte seg til / være medlem i et produsentansvarsselskap som er godkjent av Miljødirektoratet, og som skal sørge for at pliktene til produsent ivaretas.

Dersom bransjeorganisasjoner eller andre aktører ikke tar initiativ til å etablere produsentansvarsselskap, må produsentene ta et aktivt grep for å sikre at det etableres og godkjennes produsentansvarsselskap. Forskriften åpner også for at det er mulig å etablere individuelle produsentansvarsselskap, men dette er normalt så krevende at det for eksisterende produsentansvarsordninger ikke har blitt etablert slike i Norge. Det foreslåtte regelverket forutsetter at det kommer på plass et eller flere produsentansvarsselskap for fiskeutstyr som inneholder plast, og Miljødirektoratet vil eventuelt vurdere behov for å bruke virkemidler som tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å sikre dette. Dette er omtalt nærmere i kapittel 6.7.

6.4.6 Representant

En medlemsstat skal tillate at en produsent som bringer produkter omfattet av produsentansvaret i omsetning på dens territorium, men som er etablert i en annen medlemsstat, utpeker en representant som kan ivareta produsentens forpliktelser, jf. direktiv om plastprodukter artikkel 8 nr. 6 og av rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 5. Vi anbefaler på bakgrunn av dette at en produsent som ikke er etablert i Norge, men som selger fiskeutstyr i Norge, kan utpeke en representant som er etablert i Norge. Dette kan typisk gjelde ved netthandel. Representanten skal utpekes gjennom skriftlig fullmakt. Den nasjonale representanten skal oppfylle forpliktelsene produsenten har etter dette produsentansvaret, og må melde seg inn i produsentansvarsselskap på lik linje med andre produsenter.

Direktiv om plastprodukter stiller krav om at medlemsstater skal sikre at en aktør som er etablert på dens territorium og som selger fiskeutstyr som inneholder plast i en annen medlemsstat der vedkommende ikke er etablert, utpeker en representant i den andre medlemsstaten, jf. direktivets artikkel 8 nr. 7. For å ivareta dette anbefaler vi at en produsent eller annen fysisk eller juridisk person som er etablert i Norge og som selger produkter til et annet EU/EØS-land der vedkommende ikke er etablert, skal utpeke en representant i det landet. Representanten skal oppfylle forpliktelsene knyttet til produsentansvaret i det landet i tråd med landets nasjonale bestemmelser som gjennomfører EUs direktiv om plastprodukter. Plikten til å utpeke representant gjelder flere aktører enn de som er omfattet av den foreslåtte definisjonen av produsent, og pliktsubjektet er derfor formulert bredere i denne bestemmelsen i forskriften enn i de andre bestemmelsene som retter seg mot produsent. Produsentdefinisjonen i forskriften omfatter bare de som setter produkter på markedet i Norge. Aktører som er etablert i Norge og som selger produktene sine både i Norge og i andre EU/EØS-land vil være omfattet av produsentdefinisjonen, mens de som kun selger produkter i andre land ikke vil være det. Også disse aktørene plikter imidlertid å delta i produsentansvaret i landet der produktene selges, og må utpeke en representant som ivaretar deres forpliktelser i det aktuelle EU/EØS-landet.

6.4.7 Vederlag til produsentansvarsselskap

Medlemskap i et produsentansvarsselskap innebærer at produsent skal betale vederlag til produsentansvarsselskapet. Vederlaget skal dekke kostnader som følger av pliktene produsent

har etter forskriften og som ivaretas av produsentansvarsselskapet. I tillegg vil vederlaget dekke kostnader knyttet til administrasjon og rapportering hos produsentansvarsselskap og gebyrer til Miljødirektoratet for saksbehandling knyttet til godkjenning av produsentansvarsselskap og kontrolltiltak.

Størrelsen på vederlaget fastsettes av produsentansvarsselskapet. At produsentene skal ha adgang til å bli medlem på like vilkår innebærer for vederlaget at satsene for lignende produkter skal være like i et produsentansvarsselskap. Ved beregning av vederlaget for den enkelte produsent, skal det tas hensyn til mengde fiskeutstyr med plast som produsenten setter på det norske markedet.

6.4.8 Plikt til rapportering

Medlemsstatene skal sørge for at det etableres et rapporteringssystem for å samle inn data om produktene produsentene bringer i omsetning og data om separat innsamling og behandling av avfall fra disse produktene, jf. EUs direktiv om plastprodukter artikkel 13 nr. 1 d) og rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 1 c). Som del av dette anbefaler vi at produsent minst årlig skal rapportere data om mengder fiskeutstyr som inneholder plast som settes på markedet, til produsentansvarsselskap. Mengder fiskeutstyr skal rapporteres på grunnlag av utstyrets totale vekt, inkludert både plast og andre materialer. Rapporteringen skal angi mengden fiskeutstyr i tonn, fordelt på utstyr benyttet i fiskeri, i akvakultur og i fritidsfiske.

6.5 Produsentansvarsselskaps plikter

6.5.1 Krav om godkjenning som produsentansvarsselskap

Vi anbefaler at virksomheter som ønsker å etablere seg som produsentansvarsselskap for fiskeutstyr som inneholder plast må søke Miljødirektoratet om å bli godkjent. For å bli godkjent må produsentansvarsselskapet sannsynliggjøre overfor Miljødirektoratet at det vil være i stand til å oppfylle pliktene i forskriften. Produsentansvarsselskap skal også være registrert som en egen enhet i Enhetsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret.

Vi anbefaler at Miljødirektoratet kan stille vilkår ved godkjenning, og at godkjenningen kan trekkes tilbake dersom pliktene i forskriften eller vilkårene i godkjenningen ikke overholdes. Godkjenningen skal dekke alle produktene som omfattes av det nye kapittel 7B, dvs. utstyr som inneholder plast og som brukes i fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

I delrapport 2, som er omtalt i kapittel 3, skrev vi at det kunne være hensiktsmessig å etablere to eller tre produktgrupper som skiller mellom ulike typer utstyr, og at produsentansvarsselskap kunne søke om godkjenning for en, flere eller alle produktgrupper. Dette var begrunnet i informasjon som tilsa at en slik løsning ville gjøre det mulig å benytte eksisterende aktører i størst mulig grad. Etter nærmere dialog med bransjen er vi nå kjent med at enkelte produsenter leverer utstyr til både fiskeri og akvakultur, og at noen bøterier og servicestasjoner/ utstyrsprodusenter tar imot stort utstyr både fra fiskeri og akvakultur. Det kan derfor virke som at verdikjedene for fiskeri og akvakultur ikke er så forskjellige som vi tidligere trodde. Noen aktører mener at en mer hensiktsmessig inndeling kunne vært mellom stort og smått fiskeutstyr.

På bakgrunn av dette ser vi det ikke som hensiktsmessig å åpne for at produsentansvarsselskap kan godkjennes kun for enkelte typer fiskeutstyr, som for eksempel kun utstyr til bruk i fiskeri eller kun utstyr til bruk i akvakultur. Ettersom et produsentansvarsselskap i stor grad blir en administrativ enhet, vil det likevel være mulig å benytte eksisterende aktører innen innsamling og

behandling der det er hensiktsmessig og ønsket av produsentene og godkjente produsentansvarsselskap. Forskriftsforslaget åpner for godkjenning av flere produsentansvarsselskap.

6.5.2 Innretning av produsentansvarsselskap

Alle produsenter av fiskeutstyr som inneholder plast skal ivareta sitt produsentansvar. Vi anbefaler at alle produsenter i utgangspunktet må være medlem i et godkjent produsentansvarsselskap, som ivaretar alle medlemmenes ansvar kollektivt.

Forskriften åpner også for en særskilt mulighet til at produsenter kan ivareta sitt produsentansvar individuelt gjennom å etablere et individuelt produsentansvarsselskap. Det vil stilles egne strenge krav til slike produsentansvarsselskap, og de må også godkjennes av Miljødirektoratet. Terskelen for å få godkjenning som individuelt produsentansvarsselskap ligger høyt og dokumentasjonen i eventuelle søknader vil bli vurdert strengt. Individuelt produsentansvarsselskap skal være et unntak der det er særlig gode grunner for en slik løsning.

Ved vår vurdering av eventuelle søknader om godkjenning av individuelt produsentansvarsselskap vil vi legge vekt på om individuell oppfyllelse vil medføre særlig høy grad av separat innsamling, forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning. Produsenten må sannsynliggjøre at dette vil være tilfelle og at de vil oppfylle alle kravene som ellers stilles til produsentansvarsselskap, som informasjon, holdningsskapende arbeid og rapportering til Miljødirektoratet.

Dette betyr at godkjenning for individuell oppfyllelse i praksis vil være forbeholdt produsenter som har kunnskap om hvor deres egne produkter befinner seg og som selv kan sørge for en høy andel separat innsamling, forberedelse til ombruk og/eller materialgjenvinning. Hvis en produsent setter på markedet både produkter som er omfattet av det individuelle produsentansvarsselskapet og andre produkter, er produsenten forpliktet til å være medlem i et kollektivt produsentansvarsselskap for de produktene som ikke inngår i det individuelle produsentansvarsselskapets godkjenning.

6.5.3 Krav til organisatorisk skille mellom produsentansvarsselskap og behandlingsanlegg

Miljødirektoratet anbefaler å forskriftsfeste krav om at produsentansvarsselskap skal være registrert som en egen enhet i enhetsregisteret, for å skille operativ drift fra produsentansvarsselskapets kjernevirksomhet. Dette betyr at selve produsentansvarsselskapet ikke selv skal gjennomføre separat innsamling og behandling av avfallet.

Dersom det er nødvendig, kan produsentansvarsselskap bidra til etablering av behandlingsløsninger. For å sikre at produsentansvarsselskap er så robuste som mulig og redusere risiko for at produsentansvarsselskap ikke oppfyller plikten sin pga. økonomiske problemer med drift av behandlingsanlegg, skal selskapene være uavhengige av hverandre.

6.5.4 Sørge for at plikter til produsent ivaretas

Vi anbefaler at produsentansvarsselskap skal sørge for at produsents plikter ivaretas. Dette gjelder blant annet pliktene om å sørge for at det finnes et tilstrekkelig system for separat innsamling og krav om å dekke nødvendige kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast inkludert etterfølgende transport og avfallsbehandling. Disse pliktene er beskrevet nærmere i kapittel 6.4.1, 6.4.2 og 6.4.3. Avtaler om kostnadsdekning inngås direkte mellom produsentansvarsselskapet og de ulike aktørene som er involvert i avfallshåndteringen. Det er aktørene selv som har best forutsetninger for å vurdere de reelle

kostnadene og utvikling over tid. Dette er i tråd med prinsippet om at det er næringslivet selv som sitter nærmest til å gjennomføre produsentansvaret i praksis.

Dette innebærer at produsentansvarsselskap skal sørge for at det eksisterer et system for separat innsamling for kassert utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, med tilstrekkelig antall mottakssteder. Kravet innebærer ikke at de må etablere de fysiske løsningene selv.

Produsentansvarsselskap skal også på vegne av produsentene sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot brukere av fiskeutstyr, se nærmere beskrivelse i kapittel 6.4.4.

6.5.5 Mulighet for å fastsette minstekrav til separat innsamling og behandling

Vi forventer at produsentansvarsordningen tilrettelegger for separat innsamling av så mye som mulig av det kasserte fiskeutstyret som inneholder plast som oppstår. Når vi har opparbeidet oss erfaring fra produsentansvaret og har bedre og sikrere tall, vil vi vurdere å sette et minstekrav for separat innsamling for å øke innsamlingen ytterligere. Vi anbefaler at Miljødirektoratet kan sette minstekrav til innsamlingsgrad som produsentansvarsselskap skal oppnå på vegne av sine medlemmer ved forskrift eller i enkeltvedtak.

Vi vil på sikt også vurdere om det er aktuelt å sette et eget minstekrav for andel kassert fiskeutstyr som forberedes til ombruk og materialgjenvinnes, for å stimulere til innovasjon og økt materialgjenvinning. Derfor anbefaler vi også en hjemmel for dette i forskrift.

Så lang levetid som mulig på utstyret er sentralt i bidraget til en sirkulær økonomi. Estimater viser at gjennomsnittlig levetid på utstyr til fiskeri er på 4 år og 10 år for utstyr til bruk i akvakultur, og at mye utstyr repareres¹⁶. Tallene inkluderer alle typer utstyr, ikke kun utstyr som inneholder plast. Å forlenge levetiden til et produkt, for eksempel gjennom reparasjon og bytte av deler, er ønsket fremfor kassering.

Basert på informasjon fra bransjen forventer vi at potensialet for økt separat innsamling er størst for kassert utstyr fra akvakultur der det i dag er begrenset kapasitet for materialgjenvinning. I tillegg forventer vi at separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast fra fiskebåter i havn vil øke, som følge av krav i skipsavfallsdirektivet om etablering av mottaksordninger, se omtale i kapittel 5.3. Dagens materialgjenvinningsgrad påvirkes av begrenset kapasitet for materialgjenvinning av fiskeutstyr, at kostnadene kan være uforholdsmessig høye fordi det er et umodent marked og ikke stilles krav til materialgjenvinning og at deler av utstyret ikke er egnet for materialgjenvinning.

6.5.6 Sørge for geografisk dekning av systemer for separat innsamling

Vi anbefaler at produsentene plikter å sørge for at systemer for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast som produsentene bringer i omsetning er tilgjengelig i tilstrekkelig omfang i de geografiske områdene der produktene brukes. Det innebærer at produsentansvarsselskap på vegne av sine medlemmer skal sørge for separat innsamling av kassert fiskeutstyr i de geografiske områdene der medlemmenes produkter blir brukt. Dette kan ofte være landsdekkende, med mulig unntak for innlandsområder dersom det ikke omsettes eller brukes produkter som er omfattet av produsentansvaret der.

¹⁶ [Fiskeri og Akvakultur | SYSTEMIQ](#)

Et krav til geografisk dekning vil redusere risikoen for at innsamlingen vris mot områder hvor kostnadene er lavest¹⁷. Dersom det godkjennes flere produsentansvarsselskap anbefaler Miljødirektoratet at de skal kunne koordinere innsamlingen, slik at de sammen oppfyller sine forpliktelser til geografisk dekning av systemer for separat innsamling. Dette kan være hensiktsmessig i områder der innsamlingen ellers vil føre til lite effektiv bruk av samfunnets ressurser, for eksempel som følge av små mengder kassert utstyr eller lang transportvei til behandlingsanlegg. Koordinering kan bidra til å sikre effektive, kontinuerlige og landsdekkende systemer for separat innsamling. En slik koordinering må skje innenfor rammene som gis av konkurranselovgivningen.

Vi anbefaler at produsentansvarsselskap på vegne av produsentene skal sørge for henting fra havner og kommuner som har etablert separat innsamling av kassert fiskeutstyr. Krav om å dekke kostnadene ved separat innsamling og krav til dekning av innsamlingen vil sammen bidra til at kassert utstyr også blir hentet fra andre aktører som samler inn kassert fiskeutstyr separat og som produsentansvarsselskap inngår avtale med. Dersom vi erfarer at separat innsamlet utstyr ikke blir hentet, vil vi også vurdere å sette minstekrav til grad av innsamling som produsentansvarsselskap skal oppnå på vegne av sine medlemmer.

6.5.7 Plikt til likebehandling av produsenter/medlemmer

Vi anbefaler at produsentansvarsselskap skal sørge for at alle produsenter av fiskeutstyr som omfattes av produsentansvarsselskapets godkjenning, skal ha adgang til å bli medlem på like vilkår. Dette er i samsvar med krav til likebehandling av produsenter i rammedirektivet om avfall artikkel 8 a nr. 1 d). Likebehandling av produsentene innebærer for eksempel at vederlags-satsene for samme type produkt skal være like i et produsentansvarsselskap. Derimot er det tillatt å differensiere vederlaget basert på kostnadene for behandling, eller etter miljøkriterier. Produsentansvarsselskapene skal fastsette vederlag på en transparent måte. Små- og mellomstore bedrifter og produsenter med mindre mengder utstyr skal ikke ilegges en uforholdsmessig stor byrde.

Likebehandling innebærer også at kollektive produsentansvarsselskap ikke kan ekskludere produsenter. Dette er nødvendig for at alle produsenter kan få et tilbud om medlemskap.

6.5.8 Pålegg om innsamling eller koordinering

Vi anbefaler at Miljødirektoratet kan gi pålegg om hvordan plikten til separat innsamling etter § 7B-4 og § 7B-5 skal oppfylles av produsentansvarsselskapet eller pålegge produsentansvarsselskap å koordinere innsamling, dersom det er nødvendig for å sikre kontinuerlig og tilstrekkelig separat innsamling. Dette kan for eksempel bli aktuelt dersom en havn eller en kommune, som har separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, ikke får hentet dette avfallet, eller hvis det ikke er tilstrekkelig innsamling i et geografisk område hvor produktene brukes. Dersom flere produsentansvarsselskap godkjennes, vil det være naturlig at et pålegg om innsamling til ett eller flere selskap tar utgangspunkt i markedsandelen til produsentene i de ulike selskapene.

6.5.9 Innkreving av vederlag

Vederlaget som den enkelte produsent betaler er ment å skulle dekke kostnader for plikter som produsentansvarsselskap oppfyller på vegne av produsentene, som er omtalt i kapittel 6.5.4.

¹⁷ Jf. EU-krav til dekning mht. geografi, produkter og materialer, og til at dekingen ikke skal begrenses til områdene hvor separat innsamling og håndtering av avfall er mest lønnsomt i rammedirektivet om avfall artikkel 8 a nr. 3 a).

Vederlaget skal også dekke administrative kostnader for produsentansvarsselskapet og gebyr som betales til Miljødirektoratet som omtalt i 6.5.15. Produsentansvarsselskap krever inn vederlaget fra sine medlemmer.

Produsentansvarsselskap oppfordres til å differensiere vederlagssatsene på en måte som fremmer sirkulær økonomi og forhindrer forsøpling. Økomodulering kan for eksempel gjøres etter produktenes holdbarhet og egnethet for ombruk, reparasjon og materialgjenvinning.

Produsentansvarsselskapet må ha oversikt over hvilke produsenter som er medlem i produsentansvarsselskapet og mengde produkter som de setter på markedet i Norge hvert år, se omtale av produsentens rapporteringsplikt i kapittel 6.4.8. Denne informasjonen er nødvendig for å beregne vederlag og for rapportering til Miljødirektoratet.

6.5.10 Utbetaling til aktører som driver med separat innsamling og behandling av kassert fiskeutstyr

Vi anbefaler at produsentansvarsselskapene på vegne av sine medlemmer skal etablere et system for å dekke nødvendige kostnader til aktører som har separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, samt etterfølgende transport og behandling.

Produsentansvarsselskap må identifisere aktuelle aktører og inngå avtaler med disse. Dette kan for eksempel være bøterier, utstyrsprodusenter/servicestasjoner og private avfallsselskap, i tillegg til mottak i havner og kommunale avfallsmottak. Se nærmere omtale i kapittel 6.4.3.

6.5.11 Plikt til å rapportere og dokumentere

Vi anbefaler at produsentansvarsselskap årlig skal rapportere til myndighetene om mengde produkter satt på markedet og mengde separat innsamlet kassert fiskeutstyr som inneholder plast. Mengder fiskeutstyr skal rapporteres på grunnlag av utstyrets totale vekt, inkludert både plast og andre materialer. Vi foreslår at dette skal rapporteres fordelt på utstyr til henholdsvis fiskeri, akvakultur og fritidsfiske for at vi skal få økt kunnskap som vil være nyttig når vi skal evaluere produsentansvarsordningen og vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre endringer. Vi anbefaler også at rapporteringen skal vise behandlingsmåte, inkludert hvor mye avfall som faktisk har blitt forberedt til ombruk og materialgjenvunnet. Sammen med produsentens plikt til å rapportere til produsentansvarsselskapet, vil dette ivareta krav i EU-regelverk om etablering av rapporteringssystem for innsamling av data om produkter som bringes i omsetning og innsamling og behandling av avfall fra disse produktene, jf. direktiv om plastprodukter artikkel 13 nr. 1 d) og rammedirektivet om avfall artikkel 8 nr. 1 c).

Miljødirektoratet vil bruke tallene til årlig rapportering til ESA, vurderinger av hvordan produsentansvarsordningen fungerer og effekten av den, og for vår kontroll med ordningen.

Vi anbefaler en hjemmel for at Miljødirektoratet skal kunne be om ytterligere rapportering ved behov. Dette kan gjøres i enkeltvedtak eller ved at det fastsettes nærmere krav til rapportering i godkjenning. Dette kan for eksempel være å få tilsendt medlemslister, for å bruke som underlag for Miljødirektoratets kontroll av produsenter som ikke er medlem i et produsentansvarsselskap, såkalte gratispassasjerer.

For å kunne rapportere mengder satt på markedet i Norge til myndighetene må produsentansvarsselskapet innhente data fra de produsenter som er medlem i deres selskap, se omtale av produsentens plikt i kapittel 6.4.8.

Produsentansvarsselskapene er også avhengig av å få innrapportert data på innsamlede og behandlede mengder avfall, for å kunne rapportere videre til myndighetene. Det vil være opp til produsentansvarsselskapet selv å finne ut hvordan de sikrer å få relevant data. Alle innrapporterte data må kvalitetssikres av produsentansvarsselskapet og de må kunne dokumentere endelig forberedelse til ombruk, materialgjenvinning eller annen avfallsbehandling. Informasjonen skal kunne dokumenteres skriftlig og gjøres tilgjengelig for Miljødirektoratet ved kontroll eller på forespørsel.

For å sikre at kravet til kostnadsdekning ivaretas av produsentansvarsselskap, anbefaler Miljødirektoratet en dokumentasjonsplikt på hvordan denne plikten ivaretas. Dokumentasjonen skal kunne forelegges myndighetene ved kontroll eller på forespørsel.

6.5.12 Tredjepartsverifisering av innrapporterte mengder

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvarsselskapet får plikt til, hvert 2. år, å gjennomføre en tredjepartsverifisering av rapportering om mengder satt på markedet og innsamlede mengder, fordelt på utstyr brukt i fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Tredjepart skal også verifisere mengder til ulike typer behandling, av det kasserte fiskeutstyret som er separat innsamlet, som forberedelse til ombruk, materialgjenvinning, energiutnyttelse og annen behandling. Dette vil øke transparens og tillit til rapporteringene, samtidig som vi får dokumentert at kravene til separat innsamling overholdes. Vi anbefaler at dokumentasjonen skal tas vare på i minst fem år og være tilgjengelig ved kontroll eller forespørsel fra Miljødirektoratet.

6.5.13 Plikt til offentlig tilgjengelig informasjon

Vi anbefaler at 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. Informasjon om fremgangsmåten for valg av aktører for håndtering av kassert utstyr skal også være offentlig tilgjengelig. Dette er i samsvar med krav til offentliggjøring av informasjon i rammedirektivet om avfall artikkel 8 a nr. 3 e).

6.5.14 Plikt til å ha finansielle reserver

Produsentansvarsselskapet skal etter forskriftsforslaget til enhver tid ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift, som skal sikre at selskapet kan oppfylle forpliktelsene for sine medlemmer. Dette foreslås for å oppfylle EU-krav om at medlemsstatene skal sørge for at produsentene eller organisasjoner som oppfyller produsentenes forpliktelser på deres vegne har tilstrekkelige midler til å oppfylle forpliktelsene utvidet produsentansvar medfører, jf. Rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 3 c).

6.5.15 Gebyr til Miljødirektoratet

Vi anbefaler at Miljødirektoratet kan kreve gebyr fra produsentansvarsselskapene:

- for å dekke myndighetenes saksbehandling ved godkjenning eller endring av godkjenning av produsentansvarsselskap
- for å dekke Miljødirektoratets kostnader knyttet til arbeid med datasystemer som er nødvendig for å sikre overholdelse av krav under nytt kapittel 7 B i avfallsforskriften
- årsgebyr for godkjente produsentansvarsselskap som skal dekke saksbehandling ved kontrolltiltak Miljødirektoratet har knyttet til aktivitetene, slik som blant annet gjennomgang av og tilbakemelding på årlig rapportering

- ved tilsyn i medhold av forskrift 2004-06-01-931 om begrensnig av forurensning, kapittel 39

Det første punktet innføres for å dekke kostnader Miljødirektoratet har i forbindelse med godkjenning og endring av godkjenning av produsentansvarsselskap. Alle endringer, uavhengig av om de er initiert av søker eller myndighetene, kan gebyrlegges for å dekke Miljødirektoratets kostnader.

Datasystemer er nødvendig for å sikre effektiv saksbehandling både for produsenter og myndighetene. Miljødirektoratet vil ha mulighet til å innkreve gebyr fra produsentansvarsselskap for fiskeutstyr som inneholder plast om de 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.

Årsgebyr har sin bakgrunn i at virksomheter med tillatelse (i dette tilfellet godkjenning) etter forurensningsloven skal betale for myndighetenes arbeid med å gi og følge opp slike tillatelser. I dette tilfellet vil det være årlig gebyr for å dekke kontrollopgaver Miljødirektoratet gjennomfører for å sikre at regelverket overholdes av godkjente produsentansvarsselskap, men årsgebyret dekker ikke tilsyn. Det går med betydelige ressurser hos Miljødirektoratet til kontrollopgaver som gjennomgang og oppfølging av årlig rapportering. Miljødirektoratet anbefaler derfor et årsgebyr for å dekke disse kostnadene. Innføring av gebyret er i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112/2015, som viser til at gebyret bør fullt ut dekke kostnadene ved å produsere og levere tjenester. Et årsgebyr vil være likt for alle godkjente produsentansvarsselskap, og gi økonomisk forutsigbarhet for Miljødirektoratet og produsentansvarsordningene da satsen er satt i forskriften. Det vil også gjøre gebyret enklere å administrere og effektivere. Satsen foreslås satt til 17 700 kr per år per godkjente produsentansvarsselskap.

For årsgebyr og gebyr for godkjenning anbefaler vi at Miljødirektoratet får hjemmel til å endre gebyrsatsene.

6.6 Andre aktører som ikke er regulert

Vi har valgt å kun regulere plikter til produsenter og produsentansvarsselskap i forskrift. Det er flere andre aktører som har viktige roller og oppgaver som er avgjørende for at en produsentansvarsordning skal fungere godt. Dette inkluderer kommuner, mottak i havn, innsamlings-systemer i regi av bøterier, servicestasjoner hos utstyrprodusenter og utsalgsteder, avfalls-selskap og avfallsbesittere. Til forskjell fra andre produsentansvarsordninger, hvor en betydelig andel av avfallet oppstår hos husholdninger, så utgjør husholdningsavfallet i form av kassert utstyr fra fritidsfiske kun rundt 1 prosent¹⁸ av alt avfallet. Kassert fiskeutstyr er derfor hovedsakelig næringsavfall.

¹⁸ Oslo Economics og Mepex, 2023. Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

Kommuner har ikke en plikt, men en rett til å etablere separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast dersom de ser det som hensiktsmessig, se kapittel 6.4.1.

Havner har allerede en plikt til å etablere mottaksordninger for avfall fra skip i havnen, etter forurensningsforskriften kapittel 20, se kapittel 5.3.

Produsentansvarsselskap kan selv velge hvilke andre innsamlings- og behandlingsløsninger de vil inngå avtaler med for å oppnå et tilstrekkelig system for separat innsamling som dekker de geografiske områdene der produktene brukes. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.4.1.

For at en produsentansvarsordning skal fungere godt er det avgjørende at de aktørene som er avfallsbesittere/genererer kassert fiskeutstyr sorterer dette separat fra annet avfall og leverer det til en mottaksordning for kassert fiskeutstyr som inneholder plast. Vi anbefaler ikke å regulere krav til avfallsbesitter i forskrift nå, siden vi mener disse får tilstrekkelige insentiver gjennom kravene til holdningsskapende arbeid og kostnadsdekning, som skal bidra til at fiskere og akvakulturanlegg får reduserte eller ingen kostnader ved innlevering.

Når vi har høstet erfaringer med ordningen vil vi vurdere om systemet fungerer eller om det er behov for å regulere flere aktører.

6.7 Tilsyn, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff

Miljødirektoratet fører tilsyn med at kravene i forskriften 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 straffe-hjemmel for brudd på de fleste bestemmelsene i forslaget til forskriftsregulering.¹⁹

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr til den som overtrer forskrift etter forurensningsloven § 33, jf. forurensningsloven § 80 første ledd bokstav o. 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. Produsentene har en plikt til å sikre at det blir etablert produsentansvarsselskap, og kan stilles til ansvar dersom dette ikke blir etablert. Miljødirektoratet mener at overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel for å forebygge overtredelse av plikten til medlemskap i produsentansvarsselskap. Vi anbefaler derfor at det gis hjemmel i forskriften til å ilegge produsenter som ikke melder seg inn i eller selv etablerer et produsentansvarsselskap et overtredelsesgebyr.

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 gjentagende 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 har.

Overtredelsesgebyr kan være en forholdsmessig reaksjon på overtredelsen. Produsenter kan ha økonomiske insentiver til ikke å melde seg inn i produsentansvarsselskap, og ved å ilegge

¹⁹ Plikt til å ha finansielle reserver er hjemlet i forurensningsloven § 63 og ikke straffesanksjonert.

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 kun benyttes ved overtredelse av klare plikter og krav. Hvorvidt plikten til medlemskap er tilstrekkelig klar, må vurderes i det enkelte tilfelle. Ved overtredelse av plikten 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. Disse reglene vil gjelde for ilegging av overtredelsesgebyr ved brudd på plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap.

6.8 Miljønytte, økonomiske og administrative konsekvenser

6.8.1 Overordnet om nytte og kostnader

Denne forskriften er norsk gjennomføring av deler av EUs direktiv om plastprodukter. Regelverket bidrar først og fremst til å innføre utvidet produsentansvar for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Vi forventer at produsentansvaret vil legge til rette for økt separat innsamling, mer forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning av kassert fiskeutstyr som inneholder plast. Dette er et nytt produsentansvar og i første omgang er det viktigst å få på plass produsentansvarsselskap, lage rapporteringssystemer og sørge for at produsenter melder seg inn i godkjente produsentansvarsselskap. Vi foreslår derfor i første omgang at plikten avgrenses til at produsentene skal sørge for separat innsamling av en rimelig mengde kassert fiskeutstyr av den typen fiskeutstyr som de setter på markedet.

Miljødirektoratet vil, etter hvert som produsentansvaret er etablert og nødvendige systemer har kommet på plass, vurdere om det bør stilles minstekrav til andelen separat innsamlet kassert fiskeutstyr. Vi vil også vurdere om det er grunnlag for å sette minstekrav til mengde som skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Vi forventer at separat innsamling av kassert fiskeutstyr vil øke utover det nivået vi har i dag, så snart systemer er på plass. Vi venter også at produsentansvaret bidrar til å styrke markedet for materialgjenvinning og at det kommer på plass økt kapasitet for materialgjenvinning. Økt ombruk og materialgjenvinning gir positive klima- og miljøeffekter som følge av blant annet reduserte utslipp av klimagasser fra produksjon av ny plast og fra forbrenning av plastholdig avfall. Vi forventer videre at informasjons- og holdningsskapende arbeid skal bidra til mindre forsøpling, spøkelsesfiske og forurensning fra fiskeutstyr på avveier.

Innføring av produsentansvar og nye plikter vil gi økte kostnader for produsenter av fiskeutstyr som inneholder plast. De største kostnadene skyldes krav om kostnadsdekning av separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, og etterfølgende transport, håndtering og avfallsbehandling. Disse kostnadene dekkes i dag av fiskeri- og akvakulturnæringen, og reguleringen innebærer i praksis en fordelingsvirkning ved at disse kostnadene overføres til produsentene. Krav til deltagelse i produsentansvarsordning, rapportering, informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid vil også medføre kostnader. Disse kostnadene vil trolig langt på vei veltes over i produktprisene på nytt fiskeutstyr. Det kan dermed øke kostnadene i fiskeri- og akvakulturnæringene, noe som igjen kan føre til at hele eller deler av kostnadene

overføres til forbrukerne gjennom noe økte priser på sjømatprodukter. Samtidig vil gjennomføring av regelverket kunne føre til at det utvikles bedre logistikk- og behandlingsløsninger for kassert fiskeutstyr som inneholder plast, og dermed bidra til å redusere de samlede kostnadene ved avfallsbehandlingen i fremtiden. Det er uklart hva som vil bli samlet kostnadsvirkning på sikt, når mengden fiskeutstyr som blir forberedt til ombruk eller materialgjenvunnet vil øke.

De samfunnsøkonomiske kostnadene er først og fremst kostnadene ved å etablere og administrere produsentansvaret, økte kostnader som følge av økt separat innsamling samt nye krav til informasjons- og holdningskampanjer mv.

Forvaltning og kontroll av regelverket, herunder veiledning og utvikling og drift av nødvendige digitale løsninger, vil medføre nye eller mer omfattende oppgaver for det offentlige. Miljødirektoratet vil gebyrfinansiere mange av disse oppgavene, men arbeidet vil likevel kreve administrative ressurser.

6.8.2 Klima- og miljønytte

Gjennomføring av kravene i direktivet gir positive effekter for klima og miljø ved å sikre at kassert fiskeutstyr som inneholder plast samles inn separat og tas hånd om på en miljømessig god måte, der ressursene utnyttes best mulig gjennom økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, og ikke havner på avveier. Det kommer positive klima- og miljøeffekter som følge av reduserte klimagassutslipp fra produksjon av ny plast basert på uttak av nye oljeressurser, reduserte utslipp av klimagasser og stoffer som kan ha negative effekter på helse og miljø fra forbrenning av plastholdig avfall og redusert forsøpling. Fiskeutstyr er en av de største kildene til marin forsøpling i Norge. Effekten av redusert forsøpling av fiskeutstyr er blant annet mindre skade på dyreliv, inkludert redusert spøkelsesfiske, og redusert mengde mikroplast i naturen som følge av nedbrutt plast.

Forskriftskravene til informasjon og holdningsskapende tiltak skal bidra til å redusere forsøpling av plastholdig fiskeutstyr, ved at brukerne blir mer bevisst på skadepotensialet ved slikt utstyr på avveier, og derfor i noen grad endrer adferd.

Kravene til separat innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning vil bidra til utvikling av organisatoriske og teknologiske løsninger for fremtidig ombruk og materialgjenvinning av fiskeutstyr. Utsiktede effekter minimeres gjennom at forskriftsforslaget åpner for at kravet om at separat innsamlet utstyr skal forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes kan avvikes i tilfeller hvor kostnadene blir uforsvarlig høye, det ikke finnes relevant teknologi eller det av ressurs- eller miljømessige grunner er ønskelig at noe kassert utstyr ikke forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, men i stedet går til annen avfallsbehandling.

Det er allerede innført krav i forurensningsforskriften kapittel 20 om at havner skal sørge for etablering og drift av mottaksordninger for avfall fra skip i havnen, jf. også punkt 5.3 over. Dette vil øke tilgjengeligheten på leveringssteder for noen segmenter kassert fiskeutstyr som det i begrenset grad eksisterer innsamlingsløsninger for i dag, og som i mange tilfeller vil kunne inngå som separat innsamlet fiskeutstyr.

Klima- og miljøeffektene er i praksis ikke mulig å kvantifisere.

6.8.3 Økonomiske konsekvenser

Denne forskriftsreguleringen er gjennomføring av EØS-regelverk som Norge er forpliktet til å gjennomføre iht. EØS-avtalen.

Konsekvenser for produsentene

Kravene i forskriften ligger i hovedsak på produsentene, selv om de fleste av kravene vil bli gjennomført av produsentansvarsselskap. Det er i dag ikke etablert eller godkjent produsentansvarsselskap for fiskeutstyr, men det finnes en del løsninger for innsamling, ombruk og materialgjenvinning som kan benyttes og som kan forenkle etableringen og redusere merkostnadene. Etablering av et eller flere produsentansvarsselskap og utvikling av nye eller forbedrede løsninger for separat innsamling med etterfølgende forberedelse til ombruk og materialgjenvinning, vil uansett ha en kostnad. Regelverket medfører også administrative oppgaver for produsentansvarsselskapene.

Det finnes ikke standardiserte anslag på kostnader ved å etablere et produsentansvarsselskap. I de bransjene hvor det i dag er etablert produsentansvar har næringene valgt svært ulike løsninger, fra å etablere selskap med en organisasjon som ivaretar de fleste funksjonene selv, til en modell med minimal administrasjon der alle/de fleste praktiske oppgavene settes ut på anbud. Oslo Economics og Mepex har på vegne av Miljødirektoratet vurdert kostnadene ved å etablere og drifte eksisterende produsentansvarsselskap innenfor ulike ordninger. Kostnadstallene kan ikke direkte overføres til etablering av et nytt produsentansvarsselskap for fiskeutstyr som inneholder plast. Basert på balansen i årsregnskap fra noen større, eksisterende produsentansvarsselskap, anslår konsulentene en forventet etableringskostnad for et produsentansvarsselskap til i intervallet 7-40 mill. kroner, og de årlige administrative driftskostnadene til i størrelsesorden 20-70 mill. kroner²⁰. Etableringskostnad er basert på balanseføring av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler. Om lag halvparten av de administrative driftskostnadene er lønnskostnader, resten er iht. konsulentrapporten IT-kostnader, kontorarealer og kommunikasjon. Det må antas at et mindre produsentansvarsselskap vil koste mindre å etablere og drifte, samtidig som de samlede kostnadene vil bli høyere om det etableres flere konkurrerende selskap.

Forskriften stiller krav om at pliktene skal overholdes av et produsentansvarsselskap, derfor vil det nødvendigvis påløpe kostnader til å etablere og drifte et eller flere slike selskap. Det ville også vært vesentlig mer kostbart og mindre effektivt om hver og en produsent skulle ivareta alle pliktene selv. Miljødirektoratets forslag legger til rette for at bransjen selv kan etablere produsentansvarsselskap på en mest mulig rasjonell og kostnadseffektiv måte.

Hvis bransjene selv ikke sikrer at det etableres og godkjennes et produsentansvarsselskap, må produsentene ta et aktivt grep for å etablere et produsentansvarsselskap. Det ligger en mulighet i forslaget om at produsent i særskilte tilfeller kan ivareta sine plikter ved å etablere et individuelt produsentansvarsselskap som må godkjennes av Miljødirektoratet. Vi anser det imidlertid som lite sannsynlig at dette vil være hensiktsmessig eller praktisk gjennomførbart for de fleste produsenter. Erfaringene fra alle etablerte produsentansvarsordninger tilsier at det både økonomisk og administrativt er mest gunstig for produsentene å etablere og få godkjent et kollektivt produsentansvarsselskap.

²⁰ Oslo Economics og Mepex (2023), Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

I et individuelt finansiert produsentansvar må produsenten lage et system som sikrer at alle krav i forskriften blir gjennomført for de produktene de selv har satt på markedet. Det vil trolig gi et system som samlet sett blir vesentlig tyngre å drifte og gir betydelig høyere kostnader. En slik løsning vil forutsette at produsenten har en oversikt som sikrer at de med høy sikkerhet får utstyret tilbake den dagen det kasseres, noe vi antar vanligvis ikke vil være mulig.

Hvis det blir mange parallelle produsentansvarsselskap, vil det bli mye dobbeltarbeid og manglende utnyttelse av mulige stordriftsfordeler og kostnadseffektiviseringstiltak. I konkurransen i markedet er det ikke åpenbart at alle økte kostnader kan veltes over på kjøperne av fiskeutstyr, og etablering av et lite effektivt produsentansvar vil måtte forventes å kunne bidra til lavere driftsmarginer og lavere lønnsomhet for produsentene.

Det mest omfattende og kostnadskrevede kravet i forskriften er kravet om å dekke kostnadene ved separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, og etterfølgende transport, håndtering og avfallsbehandling. Innføring av produsentansvar innebærer en omfordeling av disse kostnadene fra brukerne av fiskeutstyret, til produsentene. Mepex og Oslo Economics har i sin rapport for Miljødirektoratet estimert kostnadene til infrastruktur for separat utsortering, håndtering, transport og materialgjenvinning til å ligge i størrelsesorden 4 000-14 500 kroner per tonn ved dagens nivå for separat innsamling av kassert fiskeutstyr. Disse beregningene er usikre, og anslaget inkluderer for eksempel ikke arealkostnad. Hvis økt separat innsamling vil kreve nye arealer i havn eller for et akvakulturanlegg etc, vil det gi en tilleggs-kostnad. Dette kostnadsanslaget kan antas å være dekkende for en viss økning av mengden til separat innsamling. De totale mengdene kassert fiskeutstyr er av Mepex og Oslo Economics anslått til 44 667 tonn i 2023. Et prosentpoeng økning av mengden separat innsamlet fiskeutstyr utover dagens anslåtte nivå på 34 prosent, vil da gi en samlet kostnad for produsentene på i størrelsesorden 1,8-6,5 mill. kroner. Det er ikke gjort kostnadsberegninger for en betydelig økning i innsamlet og materialgjenvunnet mengde. Det må forventes at marginalkostnaden for innsamling over et visst nivå ikke vil være lineær, men økende, i tillegg til at det ikke er tatt høyde for arealkostnad i kostnadsanslagene. Klima- og miljønyten er omtalt på mer generelt grunnlag i rapporten, og er ikke forsøkt kvantifisert.

Forskriften stiller krav om at en rimelig mengde av de typer fiskeutstyr som inneholder plast som en produsent bringer i omsetning skal samles inn separat. Vi har ikke kvantifisert begrepet rimelig mengde, og heller ikke forsøkt å beregne økningen i mengden kassert fiskeriutstyr som vil bli samlet inn separat som følge av forskriften. Vi har derfor ikke anslått samlede, økte kostnader for produsentene. En slik kostnadsvurdering må gjøres om direktoratet på et senere tidspunkt vil utrede et kvantifisert krav til separat innsamling og eventuelt til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.

Kravet til produsentene om informasjons- og holdningsskapende tiltak overfor næringsliv og forbrukere og en skriftlig plan for og dokumentasjon på dette arbeidet medfører kostnader. Disse kostnadene er vanskelig å kvantifisere, i og med at det ikke stilles kvantifiserte krav til omfanget.

Produsentene må også dekke kostnader som følger av at produsentansvarsselskap årlig skal rapportere til myndighetene om mengder og behandling, og at disse tallene skal verifiseres av en uavhengig tredjepart hvert andre år. Oslo Economics og Mepex viser til at mye av disse dataene allerede finnes. Det vil påløpe en engangskostnad for å lage et system for sammenstilling av

denne informasjonen, men vi venter at den løpende rapporteringen trolig vil kreve en begrenset ressursbruk.

Vår anbefaling om gebyrfinansiering av deler av Miljødirektoratets arbeid gir også merkostnad for produsent. Dette skal dekke Miljødirektoratets saksbehandling av søknader om ny/endret godkjenning av produsentansvarsselskap, kontroll av disse gjennom vurdering av selskapenes rapporteringer etc. og utvikling/drift av nødvendige datasystem. Miljødirektoratets tilsyn med virksomheter blir alltid gebyrfinansiert.

Kravet om at produsentansvarsselskapet skal ha en finansiell reserve som dekker minimum seks måneders drift, vil innebære en direkte kostnad som vil dekkes av produsent. Størrelsen på kostnaden er vanskelig å anslå. Den vil avhenge av en rekke faktorer, som størrelsen på anslåtte driftskostnader, hvordan sikkerheten stilles og finansieringsinstitusjoners vurdering av risiko.

Konsekvenser for fiskeri- og akvakulturnæringen

Innføring av produsentansvar innebærer at produsentene må bære kostnadene ved separat innsamling av kassert fiskeutstyr og etterfølgende transport og behandling. Det medfører at fiskeri- og akvakulturnæringen, som besittere av næringsavfall, får reduserte kostnader. Fiskebåter som leverer kassert fiskeutstyr til mottak i havn, vil få redusert det generelle avfallsgebyret som betales til havnen, fordi produsentansvaret vil dekke de nødvendige kostnadene havnen har for å tilrettelegge for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast. Fiskeri- og akvakulturnæringen vil også få reduserte eller ingen kostnader ved innlevering av kassert fiskeutstyr til andre mottak som er en del av produsentansvarets innsamlingsystem.

Vi forventer samtidig at produsentene – så langt de har mulighet til det – vil velte de økte kostnadene over på brukerne av fiskeutstyret gjennom produktprisen. Dette vil innebære at fiskeri- og akvakulturnæringen gjennom produktprisen i siste instans trolig betaler det vesentlige av kostnadene til blant annet etablering av produsentansvarsselskap, separat innsamling, avfallshåndtering og informasjonsarbeid. Det er sannsynlig at prispress bidrar til å øke konkurransen i markedet, og at de mest konkurransedyktige produsentene kan tilby lavere priser enn konkurrentene. Det er derfor ikke gitt at hele kostnaden ved kravene i produsentansvaret veltes over på fiskeri- og akvakulturnæringen.

Forutsatt at produsentansvaret fungerer etter hensikten og at mengden kassert fiskeutstyr som blir sortert ut separat for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning øker, vil kostnadene for næringene øke. Samtidig må det antas at teknologisk utvikling og utvikling av markedet vil bidra til å redusere denne merkostnaden.

I og med at kostnadsøkningen skyldes krav i EU/EØS-regelverk, må det antas at produsenter av slike produkter fra andre EU/EØS-land vil få tilsvarende kostnadsøkning som norske produsenter. Samtidig vil import av slike produkter fra utenfor EU/EØS-området ikke være omfattet av disse kravene til produsentansvar, og vil kunne få en konkurransemessig fordel. Sjømatprodukter konkurrerer også med andre matvarer. Innføring av produsentansvar vil derfor i noen grad kunne bidra til økt produktpris på sjømatprodukter, sammenlignet med konkurrerende matvarer som kjøtt og plantebaserte produkter. Samlet sett vurderer vi likevel de konkurransemessige virkningene som begrensede.

Konsekvenser for fritidsfiskere

Det må forventes at de økte kostnadene produsentene av utstyr for fritidsfiske får er kostnader som helt eller delvis blir tatt inn i produktprisen, og dermed overført til kjøperne av utstyret. Vi antar derfor at pris på fiskeutstyr som inneholder plast til fritidsfiskere vil bli noe høyere enn i dag.

Konsekvenser for forbrukere

Det må forventes at fiskeri- og akvakulturnæringen vil forsøke å velte økte kostnader videre på neste ledd i verdikjeden, ned til produktpris for sjømat til forbrukerne. Samtidig er dette et marked med konkurranse i alle ledd, og det er uklart hvordan høyere pris fra produsent vil slå ut i endelig produktpris til forbruker.

Vi har ikke grunnlag for å forsøke å kvantifisere en ev. økt produktpris på sjømat til forbrukerne. Det må antas at innføring av produsentansvar vil gi noe økt utsalgspris til forbruker, men vi vurderer effekten som begrenset.

Samfunnsøkonomiske kostnader

Gjennomføring av produsentansvaret medfører at kostnader avfallsbesitterne tidligere har hatt ved å levere kassert fiskeutstyr som inneholder plast til godkjent avfallsbehandling blir flyttet til produsentene. Disse kostnadene representerer derfor en fordelingsvirkning, og ikke en samfunnsøkonomisk kostnad.

I første omgang forskriftsfestes at produsentene må sørge for separat innsamling av en rimelig mengde av de typer fiskeutstyr som inneholder plast som produsentene setter på markedet. Vi forventer at innføringen av produsentansvaret etter hvert vil føre til økt separat innsamling. Det kan gi en samfunnsøkonomisk kostnad, hvis ikke teknologisk utvikling og generell utvikling av markedet bidrar til å redusere merkostnadene tilstrekkelig. Hvis vi på et senere tidspunkt velger å kvantifisere krav til mengde separat innsamling og eventuelt forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning, må vi vurdere kostnader og klima- og miljønytte ved fastsettelsen av slike krav.

Det vil likevel påløpe noen kostnader til etablering og drift av produsentansvarsselskap, som innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. Det samme vil nye krav til rapportering, informasjonsvirksomhet og holdningsskapende arbeid, tredjepartsverifikasjoner mv. Forskriften kan videre gi noen konkurransemessige konsekvenser for sjømatprodukter. Disse er vurdert tidligere i dette kapitlet. Vi vurderer disse konsekvensene som begrensede, særlig fordi dette er gjennomføring av EØS-regelverk som vil bli innført i alle EU/EØS-land.

Samlet sett vurderer vi at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved forskriften slik den foreslås er begrensede.

6.8.4 Administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser for produsenter og produsentansvarsselskap

Produsentansvarsselskapene vil få en del administrative oppgaver som gir en kostnad, så som beregning og innkreving av vederlag fra sine produsenter og inngåelse av avtaler med innsamlere, transportører og behandlere. Selskapene må også etablere og drifte system hvor de beregner, eventuelt forhandler med, og utbetaler kompensasjon til avfallsmottak i havner, kommuner og andre aktører. Videre vil de også måtte ha et system for innrapportering fra produsenter og avtalepartnere, hvor data skal aggregeres og rapporteres videre til Miljødirektoratet.

Siden organiseringen og gjennomføringen av de konkrete krav i regelverket utføres av produsentansvarsselskap på vegne av flere produsenter, betyr det at den enkelte produsent slipper å gjøre dette hver for seg. Dette reduserer den samlede administrative ressursbruken, sammenlignet med at hver enkelt produsent skulle ivareta produsentansvaret.

Administrative konsekvenser for myndighetene

Gjennomføringen av den nye produsentansvarsordningen vil gi nye administrative kostnader for Miljødirektoratet. Det omfatter arbeid med å veilede om regelverket, gi/endre godkjenninger og kontrollere og følge opp produsentansvarsselskap, føre tilsyn med regelverket og eventuelt stå for utvikling og drift av et digitalt system som sikrer nødvendige data for å gjennomføre produsentansvaret.

Arbeid med å gi/endre godkjenninger, gjennomføre kontroll og tilsyn og utvikling og drift av et eventuelt nødvendig digitalt system for å sikre nødvendige data, er arbeid som Miljødirektoratet vil gebyrfinansiere. Basert på erfaring med andre produsentansvarsordninger, antar vi at dette vil kreve 25 – 30 ukeverk per år de første årene. I tillegg vil det være behov for veiledning de første årene som kan gi et merbehov for ressursbruk på opp mot 7 uker per år.

Utover arbeid med informasjon og veiledning innebærer disse oppgavene ikke en direkte økonomisk kostnad for direktoratet, men innebærer likefullt administrative oppgaver som må gjennomføres innen begrensede ressurser og dermed kan gå på bekostning av andre oppgaver.

7 Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring

Forslaget til denne forskriftsreguleringen reiser ikke prinsipielle spørsmål.

Dette er en ny produsentansvarsordning og det er ikke etablert produsentansvarsselskap for fiskeutstyr som inneholder plast i dag. Den viktigste forutsetningen for en vellykket gjennomføring er derfor at det blir etablert og godkjent et eller flere produsentansvarsselskap produsentene kan melde seg inn i, og at antallet gratispassasjerer i ordningen blir så lavt som mulig.

For at gjennomføringen skal bli vellykket må berørt næringsliv sette seg inn i, forstå og etterleve regelverket. Myndighetene må bistå med informasjon og veiledning der det er nødvendig, og håndheve regelverket.

8 Vedlegg

1. Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (nytt kapittel 7B om utvidet produsentansvar for fiskeutstyr som inneholder plast)
2. Ikke uttømmende eksempelliste over fiskeutstyr som er omfattet av direktivet

Vedlegg 2: Ikke uttømmende eksempelliste over fiskeutstyr som er omfattet av direktivet.

Eksempellisten har tatt i utgangspunkt i forslag fra Mepex/Oslo Economics²¹ og dialog med Fiskeridirektoratet. Listen viser noen eksempler på utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, og som er omfattet av produsentansvaret. Listen er ikke uttømmende.

Tabell 2: Eksempler på utstyr med plast til fiskeri

Hovedgruppe	Undergruppe	Redskap
Fiskeri	Not	Landnot
Fiskeri	Not	Snurpenot
Fiskeri	Not	Annen not
Fiskeri	Garn/Nett	Flytegarn/drivgarn
Fiskeri	Garn/Nett	Bunnngarn
Fiskeri	Garn/Nett	Annet garn
Fiskeri	Krokredskap	Flyteline
Fiskeri	Krokredskap	Bunnline
Fiskeri	Krokredskap	Andre liner
Fiskeri	Krokredskap	Dorg/harp/snik
Fiskeri	Krokredskap	Juksa/pilk/håndsnøre/fiskestang
Fiskeri	Snurrevad	Snurrevad
Fiskeri	Bur og ruser	Fisketeiner
Fiskeri	Bur og ruser	Kilenot
Fiskeri	Bur og ruser	Ruser
Fiskeri	Bur og ruser	Teiner
Fiskeri	Trål	Bunntål, inkludert slitematte/ dolly rope
Fiskeri	Trål	Flytetrål
Fiskeri	Trål	Annen trål/ utstyr til trål
Fiskeri	Andre redskap	Harpun
Fiskeri	Andre redskap	Bunndyrhøster
Fiskeri	Andre redskap	Håv
Fiskeri	Andre redskap	Innretninger for fangst av skjell
Fiskeri	Andre redskap	Tangkutter
Fiskeri	Andre redskap	Taretrål/ skrape
Fiskeri	Andre redskap	Tau
Fiskeri	Andre redskap	Blåser/flaggmenn/andre flyte- og markeringslementer

²¹ Oslo Economics og Mepex (2023), Kunnskapsgrunnlag for konsekvensvurdering av produsentansvar for utstyr med plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

Tabell 3: Eksempler på utstyr med plast til akvakultur

Hovedgruppe	Undergruppe	Redskap
Akvakultur	Flytekrager	Flytekrager med flyteelement
Akvakultur	Flytekrager	Gangbane
Akvakultur	Flytekrager	Rekkverk/handlist
Akvakultur	Not	Not
Akvakultur	Not	Orkastnot
Akvakultur	Not	Bunnring
Akvakultur	Annet utstyr	Luseskjørt/-presenning
Akvakultur	Annet utstyr	Fôrspreder
Akvakultur	Annet utstyr	Fôrslanger
Akvakultur	Annet utstyr	Leppefiskskjul
Akvakultur	Annet utstyr	Hamsterhjul/fuglenettstativ
Akvakultur	Annet utstyr	Fuglenett
Akvakultur	Annet utstyr	Bøyer og blåser
Akvakultur	Annet utstyr	Tau
Akvakultur	Annet utstyr	Kulerekke
Akvakultur	Annet utstyr	Håv
Akvakultur	Annet utstyr	Tanker
Akvakultur	Annet utstyr	Rør og andre oppdriftskomponenter
Akvakultur	Annet utstyr	Bæreliner

Tabell 4: Eksempler på utstyr med plast til fritidsfiske

Hovedgruppe	Undergruppe	Redskap
Fritidsfiske	Bur og ruser	Teiner og ruser
Fritidsfiske	Garn/nett	Garn
Fritidsfiske	Krokredskap	Fiskestenger
Fritidsfiske	Krokredskap	Fiskesneller
Fritidsfiske	Krokredskap	Fiskesnøre
Fritidsfiske	Krokredskap	Kroker/sluk
Fritidsfiske	Krokredskap	Dorg/harp/snik
Fritidsfiske	Krokredskap	Juksa/pilk/håndsnøre
Fritidsfiske	Annet utstyr	Håv
Fritidsfiske	Annet utstyr	Tau
Fritidsfiske	Annet utstyr	Blåser og andre flyte- og markeringselementer