

# Høringsnotat om endringer i avfallsforskriften kapittel 6 om retursystem for emballasje til drikkevarer og kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall

## Innhold

1. Anbefaling og sammendrag .....	2
2. Slik svarer du på høringen .....	4
3. Bakgrunn.....	4
4. Anbefaling om endring og konsekvenser .....	5
4.1 Flere plikter på produsenten.....	6
4.1.1 Om forslaget .....	6
4.1.2 Forholdet til produsenter av og retursystemer for drikkevareemballasje .....	7
4.1.3 Konsekvenser for pliktsubjektene.....	7
4.2 Fjerning av nedre vektgrense for produsenters plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap .....	8
4.2.1 Om forslaget .....	8
4.2.2 Forholdet til retursystemer for drikkevareemballasje.....	9
4.2.3 Konsekvenser for pliktsubjektene.....	10
4.3 Kostnadsdekning for produsentansvar for emballasje .....	11
4.3.1 Om forslaget .....	11
4.3.2 Forholdet til retursystem for drikkevareemballasje .....	15
4.3.3 Konsekvenser av presiseringen av kostnadsdekning.....	15
4.4 Overtredelsesgebyr og straff .....	16
4.4.1 Om forslaget .....	16
4.5 Andre endringer .....	17
4.5.1 Plikt til innsamling av "rimelig mengde" .....	17
4.5.2 Plikt til offentlig tilgjengelig informasjon.....	18
4.5.3 Tredjepartsverifisering av krav til beregning av materialgjenvinningsandel.....	18
4.5.4 Plikt til organisatorisk skille mellom produsentansvarsselskap og behandlingsanlegg.....	19
4.5.5 Produsentansvarsselskap og retursystem skal være uten økonomisk formål .....	19

4.5.6	Plikt til å rapportere på innblanding av materialgjenvunnet plast i engangs drikkeflasker i plast.....	20
4.5.7	Returandel fastsettes etter oppnådd gjennomsnittlig returandel de siste tre år ...	20
4.6	Overordnet om nytte og kostnader av forslaget .....	22
5.	Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring .....	23
6.	Vedlegg.....	23

## 1. Anbefaling og sammendrag

Dette høringsnotatet dekker anbefalinger om forskriftsendringer i avfallsforskriften kapittel 6 om retursystemer for drikkevareemballasje, og kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall, i hovedsak i tråd med Miljødirektoratets anbefalinger for emballasje beskrevet i rapporten "Videreutvikling av produsentansvaret i Norge"<sup>1</sup>.

Endringene i regelverket vil effektivisere og styrke produsentansvaret for emballasje, men vil på kort sikt ikke direkte føre til økt innsamling eller materialgjenvinning av emballasjeavfall. På lengre sikt forventes det at ordningene vil fungerer bedre, og dermed vil endringene indirekte føre til styrket måloppnåelse.

Strukturen i avfallsforskriften kapittel 7 endres, slik at pliktene for de ulike pliktsubjektene samles i separate deler og det dermed er enklere å se hvilke plikter de ulike aktørene har. Samtidig endres begrepet returselskap til produsentansvarsselskap. Da blir sammenhengen mellom produsenten og utvidet produsentansvar tydeligere og det samsvarer også med begrepet som brukes i EUs rammedirektiv om avfall. Produsenter av drikkevareemballasje er i utgangspunktet underlagt de samme forpliktelsene som produsentene av all annen emballasje, og endringene i kapittel 6 gjennomfører de samme endringene som gjøres i kapittel 7. I kapittel 6 beholdes begrepet retursystem fordi det er dette begrepet som brukes i særavgiftforskriften.

Endringene som anbefales gir ikke behov for endringer i eksisterende godkjenninger for returselskapene/-systemene.

---

<sup>1</sup> [Produsenter får større ansvar for produktene som avfall - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#) (sak 2020/14836).

### Flere plikter på produsenten

I tråd med kravene til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall får produsenten plikt til separat innsamling med påfølgende avfallshåndtering og materialgjenvinning av emballasjeavfallet og rapportering. Plikten skal ivaretas av returselskap og retursystem slik som i dag og vil derfor ha liten praktisk konsekvens for produsentene.

### Flere produsenter får utvidet produsentansvar

Anbefalingen om at den nedre grensen for plikt til medlemskap i et produsentansvarsselskap for emballasje fjernes, innebærer at mange flere virksomheter blir omfattet av regelverket. Denne anbefalingen er i tråd med emballasjedirektivet, som ikke har en slik nedre avgrensing på mengde. For å lette den administrative byrden på de minste produsentene innføres det en forenklet rapporteringsplikt, slik at mindre produsenter får svært forenklede plikter.

Denne endringen fører til at antall produsenter som omfattes av regelverket øker.

### Nødvendige kostnader

Forslaget til revidert forskrift tydeliggjør og presiserer plikten som produsentene har til å dekke nødvendige kostnader for separat innsamling og håndtering av emballasjeavfallet. Dette inkluderer en forholdsmessig andel av de nødvendige kostnadene ved utsortering av emballasjeavfall ved sentralsortering eller der separat innsamling av en materialtype, f.eks. kartong, skjer sammen med avfall som ikke inngår i produsentansvaret.

Kostnadene forbundet med emballasjeavfall som ikke sorteres ut gjennom kildesortering eller i sentralsorteringsanlegg og dermed blir en del av restavfallet, skal ikke dekkes av produsentene.

Kompensasjonen for de nødvendige kostnadene som kommunene og andre aktører skal få dekket av produsent gjennomgås i kapittel 4.3.

### Krav om non-profit og organisatorisk skille

Miljødirektoratet anbefaler innføring av krav om non-profit og krav om organisatorisk skille mellom produsentansvarsordning og behandlingsanlegg.

### Overtredelsesgebyr

Miljødirektoratet anbefaler å innføre overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å være medlem i et produsentansvarsselskap.

### Fastsettelse av returandel

Miljødirektoratet anbefaler at fastsatt returandel for kommende periode skal være lik retursystemets oppnådde gjennomsnittlige returandel over de tre foregående årene.

## 2. Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med høringsuttalelser er [DD. måned 2024]. Høringsfristen settes til 3 måneder.

Høringsuttalelsene må leveres på [Miljødirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no). Her finner du også alle høringsdokumentene: [\[lenke\]](#)

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Karoline Quintard, [karoline.quintard@miljodir.no](mailto:karoline.quintard@miljodir.no).

Vi ber særlig om innspill til vektgrensen for forenklet rapportering for de minste aktørene, se nærmere omtale i kapittel 4.2.

Vedlagt er endringsforskriften med endringene som nå høres.

## 3. Bakgrunn

Emballasje og emballasjeavfall er regulert i avfallsforskriften kapittel 6 om retursystemer for emballasje til drikkevarer og kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall. Disse kapitlene i avfallsforskriften gjennomfører EUs emballasjedirektiv (94/62/EC) og presiserer i tillegg enkelte av minimumskravene til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EC).

Kravene i emballasjedirektivet artikkel 7 nr. 2 om produsentansvarsordning for emballasje gjelder for all emballasje. Norge har to produsentansvarsordninger for emballasje. Avfallsforskriften kapittel 7 regulerer ordninger for all emballasje, i tillegg regulerer avfallsforskriften kapittel 6 retursystemer for emballasje til drikkevarer.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) gått gjennom produsentansvarsordningene i Norge og anbefalt endringer for å gjøre dagens og framtidens ordninger mer effektive, robuste og tilpasset en sirkulær økonomi. Gjennomgangen er beskrevet i rapporten "Videreutvikling av produsentansvaret i Norge" (heretter omtalt som "delrapport 2").<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [Produsenter får større ansvar for produktene som avfall - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#) (sak 2020/14836).

Miljødirektoratet fikk 3. april 2023 i oppdrag fra KLD å følge opp anbefalingene i delrapport 2 relatert til emballasje med å utarbeide forslag til endringer i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 og høringsnotat med konsekvensvurdering. Forslagene skal være i tråd med minimumskravene til produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall<sup>3</sup> og skal se hen til EU-kommisjonens forslag til emballasjeforordning<sup>4</sup>. Det er enighet mellom Europaparlamentet og Rådet om emballasjeforordningen, og plenum i parlamentet støttet 24. april 2024 denne enigheten.<sup>5</sup> Endelig vedtak forventes høsten 2024.

Anbefaling til endringer gjennomfører også et krav i EUs direktiv om plastprodukter (EU 2019/904) med et krav til rapportering på innblanding av materialgjenvunnet plast i engangs plastflasker til drikkevarer, se kapittel 4.5.6.

Miljødirektoratet har fulgt opp anbefalingene om emballasje<sup>6</sup> fra delrapport 2, men ikke gjort de vurderingene som er gjort der. Elementene i grunnmodellen for regulering av produsentansvar som Miljødirektoratet anbefalte i delrapport 2 er vurdert og ivaretatt der det har vært relevant.

## 4. Anbefaling om endring og konsekvenser

Minimumskravene til produsentansvarsordninger i rammedirektivet om avfall (rammedirektivet) er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 6 og 7, men gjennomgangen av produsentansvarsordningene viste at det er behov for noen justeringer og presiseringer.

Strukturen i avfallsforskriften kapittel 7 endres, slik at pliktene for de ulike pliktsubjektene samles i separate deler. Dette gjør det enklere å se hvilke plikter de ulike pliktsubjektene har. Samtidig endres begrepet returselskap til produsentansvarsselskap fordi det tydelig viser sammenhengen mellom produsenten og utvidet produsentansvar og reduserer sammenblanding med avfallsaktører som samler inn avfall ("tar avfall i retur"). Det samsvarer også med begrepet som brukes i EUs rammedirektiv om avfall. Produsenter av drikkevareemballasje er i utgangspunktet underlagt de samme forpliktelsene som produsentene av all annen emballasje, og endringene i kapittel 6 gjennomfører de samme endringene som gjøres i kapittel 7. I kapittel 6 beholdes begrepet retursystem fordi det er dette begrepet som brukes i særavgiftsforskriften.

---

<sup>3</sup> Minimumskravene til produsentansvar - EUs rammedirektiv om avfall 2008/98/EC artikkel 8 og 8a

<sup>4</sup> [EU skjerper kampen mot overflødig emballasje - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>5</sup> REGULATION (EU) 2024/... OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of ... on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC ([AM\\_Ple\\_LegConsolidated](#)) ([europa.eu](#))

<sup>6</sup> Delrapport 2, hvor roller og ansvar i produsentansvarsordningene vurderes nærmere i kapittel 2.1 produsentdefinisjonen i kapittel 4.1, vektgrensen i kapittel 4.2, finansiering av avfallshåndtering i kapittel 3, bruk av overtredelsesgebyr i kapittel 4.4.2, plikt til å informere om måloppnåelse av kravet til materialgjenvinning i kapittel 4.3.2, bruk av tredjepart for verifisering i kapittel 2.2.5, organisatorisk skille mellom operativ innsamling og behandlingsanlegg i kapittel 2.2.6 og krav til at produsentansvarsselskap skal være non-profit i kapittel 2.2.7.

Dette kapitlet inneholder nærmere omtale av de anbefalte endringene. Under omtale av konsekvensene for de ulike pliktsubjektene omtales ikke pliktsubjekt der Miljødirektoratet vurderer at endringen ikke vil ha betydning for subjektet.

Endringene som anbefales gir ikke behov for endringer i eksisterende godkjenninger for returselskapene/-systemene.

## 4.1 Flere plikter på produsenten

Miljødirektoratet anbefaler at produsent får et tydeligere ansvar for emballasjeavfallet helt frem til det er materialgjenvunnet. Endringen presiserer produsentenes ansvar for separat innsamling, mottak, behandling, materialgjenvinning og plikten til å informere om håndtering av emballasjeavfallet.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvarsselskap og retursystem ivaretar forpliktelsene på produsentenes vegne, slik de gjør i dag.

### 4.1.1 Om forslaget

I dagens forskrift er plikt til innsamling, mottak og behandling av emballasjeavfall, materialgjenvinning og plikt til å rapportere og dokumentere i utgangspunktet rettet mot returselskapet, men produsenten må oppfylle disse pliktene hvis returselskapet ikke ivaretar dem. Plikten til å gi informasjon om håndtering av emballasjeavfall ligger bare på returselskapet.

Miljødirektoratet anbefaler å justere enkelte forskriftsbestemmelser slik at pliktene i utgangspunktet rettes mot produsent fremfor produsentansvarsselskapet. Dette er ment å ansvarliggjøre den enkelte produsent i større grad enn tidligere. Videre stilles det krav om at produsent skal ivareta pliktene gjennom godkjent produsentansvarsselskap, slik at produsentansvarsselskapet får plikt til å ivareta nevnte plikter på vegne av medlemmene. Anbefalingen er i hovedsak en tydeliggjøring og ingen endring i dagens praksis fordi det fortsatt vil være produsentansvarsselskapet som ivaretar medlemmenes forpliktelser.

Miljødirektoratet vurderer at det er produsentansvarsselskapene og retursystemene som på en mest hensiktsmessig måte ivaretar rapporteringen til myndighetene. Å legge denne plikten på produsent gir ingen merverdi for dem eller for myndighetene. Produsent vil likevel ha rapporteringsplikt hvis produsentansvarsselskapet ikke ivaretar forpliktelsen, jf. avfallsforskriften § 7-5.

### Representant

Minimumskravene til produsentansvar<sup>7</sup> stiller krav om at en produsent som ikke er etablert i Norge, men i en annen medlemsstat, skal kunne utpeke en representant for å

---

<sup>7</sup> Rammedirektivet om avfall artikkel 8a (5)

oppfylle forpliktelsene til utvidet produsentansvar i Norge. Selv om det ikke er eksplisitt regulert i avfallsforskriften kapittel 6 og 7, vurderer vi at produsentene har en slik adgang i dag. Vi mener ikke det er nødvendig å presisere dette i forskrift.

#### 4.1.2 Forholdet til produsenter av og retursystemer for drikkevareemballasje

Pliktene gjelder også produsent av drikkevareemballasje. Disse produsentene kan fortsatt velge om de vil ivareta forpliktelsene gjennom godkjent retursystem iht. kapittel 6 eller godkjent produsentansvarsselskap iht. kapittel 7.

Plikten til rapportering av arbeid med avfallsforebygging og fremstillingskrav presiseres også for produsenter som er medlem i et retursystem for drikkevareemballasje. Miljødirektoratet anbefaler at retursystem ivaretar forpliktelsene på produsentenes vegne, tilsvarende som returselskapene gjør i dag.

#### 4.1.3 Konsekvenser for pliktsubjektene

##### Produsenter

Endringen tydeliggjør produsentens direkte ansvar for separat innsamling, transport og behandling av emballasjeavfall, herunder materialgjenvinning, og ansvar for å gi informasjon om håndtering av emballasjeavfall. Dette gjelder både emballasje som er husholdningsavfall og emballasje som er næringsavfall. Pliktene skal fortsatt utføres av produsentansvarsselskap.

##### Produsent som ivaretar plikten gjennom retursystem

Konsekvensene er de samme som for produsent som er medlem i et produsentansvarsselskap.

##### Produsentansvarsselskap

Endringen vil ikke ha konsekvenser for produsentansvarsselskap fordi den er i tråd med dagens praksis.

##### Retursystem

Plikten til å rapportere på arbeid med avfallsforebygging og fremstillingskrav er en ny administrativ oppgave for retursystemet og vil gi noe administrative kostnader.

##### Myndighetene

Endringen i pliktene for produsentene betyr at innretningen på myndighetenes tilsyn med produsentene endres i noen grad, men uten at det innebærer vesentlige endringer i ressursbruk.

## 4.2 Fjerning av nedre vektgrense for produsenters plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap

Miljødirektoratet anbefaler å endre plikt til medlemskap i returselskap til å gjelde alle produsenter. Dette innebærer at dagens nedre grense på 1000 kg per emballasjetype fjernes. Endringen sikrer at regelverket er i tråd med emballasjedirektivet og minimumskravene til utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall, og gjør det mer praktisk mulig å følge opp gratispassasjerer.

Videre anbefaler Miljødirektoratet å innføre en mulighet for forenklet, sjablongmessig rapportering for de produsentene som setter mindre enn 1000 kg av en emballasjetype på det norske markedet.

### 4.2.1 Om forslaget

Dagens plikt for produsenter til medlemskap i returselskap gjelder for de som tilfører markedet minst 1000 kg av en emballasjetype.

Minimumskravene for produsentansvar i rammedirektivet om avfall<sup>8</sup> presiserer at produsentene skal likebehandles, uavhengig av deres opprinnelse eller størrelse uten å pålegge en uforholdsmessig stor byrde på produsenter. En lik plikt for alle produsenter reduserer antall gratispassasjerer og fordeler kostnadene på alle produsentene.

### Flere pliktsubjekter

Antall pliktsubjekter vil øke som følge av at vektgrense for plikt til medlemskap i et produsentansvarsselskap fjernes. Mepex har kartlagt produsenter og importører med små mengder emballasje<sup>9</sup> på oppdrag fra Miljødirektoratet. Kartleggingen er basert på informasjon om hvilke bransjer (NACE-koder<sup>10</sup>) dagens pliktsubjekter tilhører og omsetningstall for 2021 for relevante NACE-koder. De gir et estimat på at minimum 61 000 flere produsenter vil bli omfattet av regelverket som følge av bortfall av vektgrensen. Det er stor usikkerhet i tallene, se nærmere beskrivelse i rapporten fra Mepex. Mange produsenter er medlem i flere returordninger fordi de setter flere emballasjetyper på markedet. Minimumsestimatet er basert på tall for emballasjekartong, som er den emballasjetypen der flest nye aktører eventuelt vil få plikt til medlemskap i et produsentansvarsselskap.

---

<sup>8</sup> Rammedirektivet om avfall art 8a 1(d): Medlemsstatene skal sikre at produsenter av produkter likebehandles, uavhengig av deres opprinnelse eller størrelse, uten å pålegge en uforholdsmessig stor regelverksbyrde på produsenter, herunder små og mellomstore bedrifter, som framstiller produkter i små mengder.

<sup>9</sup> Mepex – kartlegging av produsenter/importører med små mengder emballasje og pakkere/fyllere (2023)

<sup>10</sup> NACE-kode: Alle virksomheter i privat og offentlig sektor har en næringskode basert på standard for næringsgruppering. Standarden samsvarer med EUs standard, rådsforordning (EF) 1893/2006.



Det er estimert at de nye pliktsubjektene til sammen setter ca. 46 000 tonn emballasje på det norske markedet årlig, noe som tilsvarer ca. 5 % av mengden som rapporteres i dag.

### Forenklet rapportering

Kartleggingen fra Mepex viser at de fleste av de virksomhetene som i dag ikke har plikt til å være medlem i et returselskap, setter mindre enn 500 kg emballasje på markedet. En forenklet rapportering vil dermed lette byrden for et stort antall aktører. Mepex peker på at en øvre grense for forenklet rapportering kan settes høyere enn 1000 kg, basert på den kartleggingen de har gjort. Mepex vurderer at en grense på 5000 kg per emballasjetype kan være aktuell, fordi deres kartlegging viser at det er få aktører som setter mellom 1000 kg og 5000 kg emballasje på markedet og en slik grense vil skjerme langt de fleste små aktørene.

Miljødirektoratet anbefaler å sette øvre grense for forenklet rapportering til 1000 kg per emballasjetype som settes på markedet årlig. Dette tilsvarer dagens grense for plikt til medlemskap i et returselskap. Ved å sette grensen lik dagens grense for å bli omfattet av regelverket, endrer vi ikke pliktene for de som tidligere var omfattet, samtidig som de virksomhetene som får en ny plikt får en forenklet byrde med rapporteringen. Samtidig ser vi det som naturlig at produsentansvarsselskapet og retursystemet får anledning til å vurdere om og hvordan det er hensiktsmessig å benytte denne muligheten for forenklet rapportering. En slik forenklet rapportering kan for eksempel gjøres sjablongmessig basert på rapportering fra større produsenter med tilsvarende produkter, emballasjetyper og materialer. Det forutsettes at alle medlemmene likebehandles.

### Beregning av vederlag

På samme måte som for forenklet rapportering kan produsentansvarsselskapet bruke tilsvarende forenkling for beregning av vederlaget for små produsenter. Dette forutsetter at medlemmer likebehandles.

### Vurdering opp mot emballasjeforordningen

I emballasjeforordningen<sup>11</sup> artikkel 45 står det at alle produsenter skal ha krav til utvidet produsentansvar i samsvar med EUs rammedirektiv om avfall artikkel 8 og 8a for den emballasjen de gjør tilgjengelig for første gang på markedet i det aktuelle landet. Anbefalingen om ikke å ha en nedre vektgrense for plikt til medlemskap er i tråd med dette. Vi vurderer at rammedirektivet om avfall åpner for vår anbefaling om forenklet rapportering for små virksomheter.

#### 4.2.2 Forholdet til retursystemer for drikkevareemballasje

Produsenter av drikkevareemballasje som setter mindre enn 1000 kg på markedet vil etter forslaget plikte å enten melde seg inn i et produsentansvarsselskap eller retursystem. Medlemskap i retursystem for drikkevareemballasje er allerede i dag åpen for alle

---

<sup>11</sup> Emballasjeforordningen etter politisk enighet [AM\\_Ple\\_LegConsolidated \(europa.eu\)](#)

uavhengig av mengde drikkevare som settes på markedet, men det er ikke krav for disse mindre produsentene.

### 4.2.3 Konsekvenser for pliktsubjektene

#### Produsenter

Antall pliktsubjekt vil øke betydelig som følge av anbefalingen, men det er stor usikkerhet i anslaget. Flere produsenter får plikt til kostnadsdekning, noe som vil påvirke størrelse på vederlaget som medlemmene betaler til produsentansvarsselskap/retursystem.

Produsenter som setter mindre enn 1000 kg av en emballasjetype på markedet vil kunne rapportere sjablongmessig, og får dermed mindre administrativ byrde enn større produsenter.

#### Produsentansvarsselskapene

Det vil bli en vesentlig større administrativ byrde for produsentansvarsselskapene, da det må forventes at antall medlemmer vil øke betraktelig.

Anledningen til forenklet rapportering for medlemmer som setter mindre enn 1000 kg av en emballasjetype på markedet hvert år krever at produsentansvarsselskapet må etablere et system for denne beregningen. Samtidig vil dette begrense det administrative arbeidet for produsentansvarsselskapene. Tilsvarende vil forenklet beregning av vederlagets størrelse for små medlemmer begrense det administrative arbeidet

Nettoeffekten på sikt er usikker, men det må antas et behov for mer administrative ressurser i en overgangsfase.

#### Retursystem

Retursystemene kan oppleve en liten økning i antall medlemmer som følge av dette. Utover dette har fjerningen av nedre vektgrense ingen særskilt betydning for retursystemene.

#### Myndighetene

En entydig plikt til å være medlem i et produsentansvarsselskap gjør det enklere og mer effektivt for Miljødirektoratet å føre et målrettet tilsyn og avdekke gratisspassasjerer.

I en overgangsperiode vil det bli behov for å veilede og følge opp slik at produsenter blir kjent med plikten til medlemskap i et produsentansvarsselskap. Oppfølgingen/kontrollen av rapportene fra produsentansvarsselskapene og retursystemene kan kreve litt mer ressurser i en overgangsperiode fordi risikoen for feil og usikkerhet i dataene øker når mange nye virksomheter skal rapportere. Det forventes større variasjon i tallene sammenliknet med tidligere år, som vi må forklare for ESA.

### 4.3 Kostnadsdekning for produsentansvar for emballasje

Miljødirektoratet anbefaler en presisering av dagens plikt til produsent om å dekke nødvendige kostnader til separat innsamling med påfølgende transport og behandling av emballasjeavfallet, for den emballasjen produsenten setter på det norske markedet. Inntekter ved salg av emballasjeavfall skal trekkes fra i regnestykket av størrelsen på produsentens kompensasjon. Endringen skal tydeliggjøre produsentens plikter for å finansiere håndtering av emballasjeavfallet og krav til transparens i beregning av de nødvendige kostnadene som skal dekkes. Produsentens plikt til å dekke kostnader produsentansvarsselskapet og retursystemet har til administrasjon, rapportering og informasjon om håndtering av emballasjeavfall er tilstrekkelig i varetatt i dagenes regelverk. Se nærmere omtale av kostnadselementene i kapittel 4.3.1.1, 4.3.1.2 og 4.3.1.3. For å sikre at kravet til kostnadsdekning ivaretas av produsentansvarsselskap/retursystem, anbefaler Miljødirektoratet en dokumentasjonsplikt på hvordan plikten til kostnadsdekning ivaretas. Denne dokumentasjonen skal kunne forelegges myndighetene ved kontroll eller på forespørsel. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at plikt til kostnadsdekning er uavhengig av kravet til materialgjenvinning av en viss andel av det emballasjeavfallet produsenten setter på markedet.

#### 4.3.1 Om forslaget

Dagens regelverk sier at produsent skal finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom medlemskap i godkjent returselskap. Endringen innebærer en presisering i forskriften av at produsentene skal dekke nødvendige kostnader til separat innsamling med påfølgende transport og behandling av avfallet for den emballasjen de setter på det norske markedet. Kostnader utover dette skal ikke kompenseres av produsenten. Den kompensasjonen produsenten betaler til kommuner og næringsaktører/andre innsamlere for den jobben de gjør med separat innsamling og påfølgende håndtering av emballasjeavfallet, skal ikke overstige de kostnadene som er nødvendige for å gjøre dette på en kostnadseffektiv måte. Inntekter som kommunen/innsamler måtte ha fra salg av emballasjen skal komme til fratrekk. Kostnadselementer som skal inngå i beregning av nødvendige kostnader omtales nedenfor.

Miljødirektoratet anbefaler ikke å konkretisere de enkelte kostnadselementene nærmere i forskriften, blant annet for å sikre at forskriften er løsnings- og teknologinøytral og at ordlyden i forskriften står seg framover. Det vurderes som mer hensiktsmessig å veilede om dette, tilsvarende som det gjøres på annet regelverk. EU-kommisjonen skal også komme med en veileder om kostnadsdekning, som Miljødirektoratet vil basere sin veiledning på. Det er ikke kjent når denne vil ferdigstilles av EU-kommisjonen.

Minimumskravene 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 produsentansvar.

Det er likevel en forutsetning at produsentene skal bære minimum 80 prosent av nødvendige kostnader i ordningene. Miljødirektoratet vurderer at å fravike den økonomiske ansvarsdelingen vil gi unødige gråsoner om hvordan en slik avgrensning skal praktiseres, og ikke er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar. Miljødirektoratet ser derfor ikke grunn til 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. Forslaget sikrer en god avfallshåndtering og er økonomisk levedyktig.

#### Plikt til å dokumentere

For å sikre at kravet til kostnadsdekning ivaretas, anbefaler Miljødirektoratet et krav om at produsentansvarsselskapet og retursystemet skal ha kunnskap om og dokumentasjon på hvordan plikten til kostnadsdekning ivaretas. Dokumentasjon på dette skal være tilgjengelig ved kontroll eller på forespørsel.

#### Økomodulering<sup>12</sup>

Produsentansvarsselskapene og retursystemene oppfordres til å differensiere vederlaget på en måte som fremmer sirkulær økonomi. I emballasjeforordningen gis kommisjonen myndighet til å vedta delegert rettsakt som legger felles krav til vederlagsdifferensiering (økomodulering). Økomodulering skal kunne gjøres basert på blant annet innhold av materialgjenvunnet råvare og designkriterier. Miljødirektoratet anbefaler ikke å forskriftsfeste en plikt til produsentansvarsselskapene og retursystemene om en slik differensiering av vederlaget nå, før kriteriene for økomodulering er klare. Vi ser at effektene av slik økomodulering vil være størst om det gjøres på samme måte i hele EØS-området.

#### Import til privat bruk

Produsentene skal ikke dekke kostnadene for avfallshåndtering av emballasje som er direkte importert av husholdningene til privat bruk ved f.eks. grensehandel eller netthandel. Dette avfallet inngår i den kommunale renovasjonen og skal dekkes av avfallsgebyret.

#### Verifisering av nøytral tredjepart

Det kan oppstå manglende tillitt til om beregning av kompensasjon fra produsentansvarsselskapene til kommuner og andre aktører er basert på nødvendige kostnader.

For å sikre at beregning av nødvendige kostnader som skal kompenseres kommune og andre aktører er i samsvar med forskriftskravene om nødvendige kostnader, anbefaler Miljødirektoratet at det gjennomføres en verifisering av beregningsgrunnlaget og metode av en nøytral tredjepart om en av partene krever det. Partene må bli enige om kostnadene

---

<sup>12</sup> Rammedirektivet om avfall art 8a (4)(b)

skal dekkes av dem i fellesskap, eller bare av en av partene. Miljødirektoratet mener at det ikke er grunn til å forskriftsfeste at partene kan kreve tredjepartsverifisering, da partene står fritt til å gjøre dette uavhengig av regulering i forskrift.

Miljødirektoratet anbefaler ikke at det åpnes for at Miljødirektoratet har mulighet til å fastsette satser for kompensasjonen til kommuner i enkeltvedtak, tilsvarende som i forslag til utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast<sup>13</sup> som ligger til behandling i KLD. En slik sikkerhetsventil kan bli unødig ressurskrevende for myndigheten. Dersom partene ikke blir enige, kan det potensielt bli behov for 356 enkeltvedtak per emballasjetype. Til sammenlikning vil det for enkelte engangsprodukter av plast være snakk om ett enkeltvedtak som gjelder for alle kommunene. I tillegg vil en slik sikkerhetsventil ikke være i tråd med tenking om utvidet produsentansvar.

#### 4.3.1.1 Kostnadselementer som inngår i beregningen av nødvendige kostnader for separat innsamling og håndtering av emballasjeavfall

Miljødirektoratet har hatt innspillmøter med bransjen om kravet til kostnadsdekning og fått konkrete innspill på hvilke kostnadselementer som bør inngå ved beregning av kompensasjonen.

##### Separat innsamling

Produsentene skal dekke de nødvendige kostnadene til separat innsamling med påfølgende transport og behandling av emballasjeavfall fra husholdningene eller næringsliv som er kildesortert. Dette gjelder uavhengig av om det er kommunen som samler inn husholdningsavfall eller annen aktør som samler inn næringsavfall. Det omfatter også en forholdsmessig andel av kostnadene ved utsortering av emballasjeavfall ved sentralsortering, tilsvarende andel emballasjeavfall som utsorteres ved anlegget i forhold til samlet mengde avfall inn til anlegget, målt i tonn. Til orientering vises det i endringsforskriften til bestemmelser i kap. 10a med de endringene som skal tre i kraft 1. januar 2025 og ikke til de någjeldende bestemmelsene i kap. 10a.

I de tilfeller hvor separat innsamling av en materialtype, f.eks. kartong, skjer sammen med avfall som ikke inngår i produsentansvaret, f.eks. aviser, er produsenten kun ansvarlig for de kostnadene som kan tilskrives andelen emballasjeavfall.

Kostnadene forbundet med emballasjeavfall som ikke sorteres ut gjennom kildesortering eller i sentralsorteringsanlegg og dermed blir en del av restavfallet, omfattes ikke av produsentansvaret. Kostnadene ved å samle inn dette dekkes av de kommunale avfallsgebyrene for husholdningsavfall, eller av avfallsprodusenten for næringsavfall. Denne kostnadsfordelingen gir kommunene og næringslivet insentiv til å etablere enda bedre utsorteringsløsninger for emballasjeavfallet.

---

<sup>13</sup> [Produsentar må betale for opprydding av plastforsøpling - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/avfall/produktansvar/produktansvar-og-avfall/)

Dersom det finnes tilfeller der produsentene står for separat innsamling av emballasjeavfall fra husholdningene, f.eks. gjennom bringeordning for glass- og metallemballasje, skal fortsatt produsentene dekke en forholdsmessig andel av kostnadene for den emballasjen som sorteres ut ved sentralsortering.

Når innsamling og mellomlagring av emballasjeavfall skjer med samme kjøretøy og personell som innsamling av annet avfall, skal emballasjeavfallet belastes med en forholdsmessig andel av kostnadene.

#### Sortering og klargjøring for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

Kostnadene ved nødvendig ettersortering, forbehandling (vasking) og klargjøring av emballasjeavfallet for å sikre forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning til en råvare som kan brukes til produksjon av ny emballasje eller andre produkter, skal dekkes av produsent. Det samme gjelder nødvendige kostnader til mellomlagring som leie av lager/areal og klargjøring av emballasjeavfallet. Emballasje som ikke blir utsortert, men går til energiutnyttelse som del av restavfallet, inngår derimot ikke i den kompensasjonen produsentene skal dekke.

##### 4.3.1.2 Kostnader for informasjon og holdningskampanjer

Produsentansvarsselskap/retursystem plikter å sørge for at forbrukere og næringslivsaktører får informasjon om håndtering av emballasjeavfall. Produsentene dekke kostnader til dette gjennom vederlaget de betaler til produsentansvarsselskapet og retursystemet.

Miljødirektoratet vurderer at kostnader som kommunene og næringsdrivende har til informasjon om korrekt avfallshåndtering utover det som gjøres i regi av produsentansvarsselskap/retursystem ikke skal dekkes av produsentene og dermed heller ikke inngå i beregning av den kompensasjonen som produsentene skal gi til kommuner og andre innsamlere. Dette er informasjon som er en naturlig del av kommunenes ansvar for å sikre riktig håndtering av emballasjeavfall i deres kommune.

##### 4.3.1.3 Administrative kostnader

Produsentene skal ikke dekke administrative kostnader (overheadkostnader som lønn, husleie etc.) til kommune og andre aktører som samler inn emballasjeavfallet. Miljødirektoratet vurderer at de administrative kostnadene hos kommunene og andre innsamlere som isolert sett gjelder separat innsamling av emballasjeavfall er marginale.

Produsenten skal dekke produsentansvarsselskapets og retursystemets kostnader til gebyrer som skal dekke miljømyndighetene kostnader.

### 4.3.2 Forholdet til retursystem for drikkevareemballasje

Pliktene i kapittel 7 til produsent om å dekke nødvendige kostnader til separat innsamling, transport og behandling av emballasjeavfallet, for den emballasje produsenten setter på markedet, gjelder også produsent av drikkevareemballasje og skal oppfylles gjennom godkjent produsentansvarsselskap eller retursystem.

### 4.3.3 Konsekvenser av presiseringen av kostnadsdekning

#### Produsent

Presiseringen i forskriften om kostnadsdekning klargjør hvilke kostnader produsentene skal dekke. Produsentene kan få økte kostnader, dersom produsentansvarsselskapet ikke allerede i dag dekker alle nødvendige kostnader ved separat innsamling og øvrige kostnadskomponenter. Samtidig vil Miljødirektoratets anbefaling om å fjerne den nedre vektgrensen for plikten til medlemskap i et produsentansvarsselskap (se kapittel 4.2) bidra til at alle produsenter som setter emballasje på markedet i Norge bidrar til å dekke nødvendige kostnader, og dermed reduseres kostnadene noe for de produsentene som allerede i dag er medlem av godkjent returselskap og retursystem.

#### Produsentansvarsselskap og retursystem

Presiseringen av kostnadsdekningen slår fast at produsentansvarsordningen er ansvarlig for alle nødvendige kostnader ved separat innsamling med påfølgende transport, klargjøring og behandling av det emballasjeavfallet som sorteres ut separat. Det er uklart hva presiseringen av nødvendige kostnader innebærer av endringer av faktiske kostnader. Det gjelder særlig for næringsavfall, hvor det er lav utsortering i dag, og for emballasjeavfall som sorteres ut ved sentralsortering.

Kravet om at beregningen av vederlaget skal gjøres på en transparent måte og at informasjonen om dette skal være tilgjengelig, vil ha en administrativ kostnad for produsentansvarsselskap og retursystem. Miljødirektoratet vurderer den som liten, fordi produsentansvarsselskapene og retursystemene allerede har systemer for denne beregningen.

#### Kommunene

Presiseringen av hvilke nødvendige kostnader produsentansvarsselskapene og retursystemene skal kompensere kommunene innebærer ikke nødvendigvis større endringer, men dette avhenger av hvordan kravet overholdes i dag. Det kan ha noe betydning at det nå forskriftsfestes at også en forholdsvis andel av kostnadene ved uttak av emballasjeavfall fra sentralsortering skal dekkes av utvidet produsentansvar. Beregning av nødvendige kostnader vil ha en administrativ kostnad.

#### Virksomheter som genererer emballasje i næringsavfallet

Endringen i regelverket kan bety lavere kostnader for håndtering av emballasjeavfall når det er utsortert og separat innsamlet, fordi disse kostnadene skal dekkes av produsent.

### Andre aktører som samler inn emballasjeavfall

Beregning av nødvendige kostnader vil ha en administrativ kostnad for slike aktører.

## 4.4 Overtredelsesgebyr og straff

Miljødirektoratet anbefaler å innføre overtredelsesgebyr for plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap. Dette vil forebygge overtredelse av denneplikten.

### 4.4.1 Om forslaget

Produsentene skal ivareta mange av sine forpliktelser gjennom medlemskap i produsentansvarsselskap/retursystem. Det er viktig at andelen produsenter som deltar i produsentansvaret er så høy som mulig. Dette sikrer konkurranse på like vilkår mellom produsentene og at alle bidrar til å finansiere ordningen. Miljødirektoratet fører tilsyn med at kravene overholdes og kan fremtvinge etterlevelse med bruk av tvangsmulkt, jf. avfallsforskriften § 19-6. Brudd på kravene er straffbare etter avfallsforskriften § 19-7 sett i sammenheng med forurensningsloven § 79 og produktkontrollloven § 12.

Forurensningsmyndigheten kan også gi forskrift om illeggelse av overtredelsesgebyr til den som overtrer forskrift etter forurensningsloven § 33, jf. forurensningsloven § 80 første ledd bokstav o. Miljødirektoratet mener at overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel for å forebygge overtredelse av pliktene til medlemskap i produsentansvarsselskap.

Ved vurderingen av behovet for overtredelsesgebyr har vi lagt til grunn de generelle føringene for forvaltningsloven<sup>14</sup>. Overtredelse av plikten til medlemskap i produsentansvarsselskap vil, slik Miljødirektoratet ser det, ha et udekket sanksjonsbehov uten overtredelsesgebyr. Straff vil i praksis kun være aktuelt i de alvorligste tilfellene, typisk ved gjentakende brudd. Tvangsmulkt tar bare sikte på å rette forholdet og sikre etterlevelse fremover i tid, og vil derfor ikke ha de preventive virkningene som overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr fremstår også formålstjenlig ved at det kan virke forebyggende og være en forholdsmessig reaksjon på overtredelsen. Produsenter kan ha økonomiske insentiver til ikke å melde seg inn i produsentansvarsselskap og ved å ilegge overtredelsesgebyr kan man utligne 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. Generelt mener vi at produsentens plikter er klare, men det må likevel vurderes i det enkelte tilfellet.

---

<sup>14</sup> Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.).



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

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

#### Forslag som er vurdert, men ikke anbefalt

Miljødirektoratet har vurdert å innføre overtredelsesgebyr for brudd på produsentansvarsselskaps og retursystems plikt til materialgjenvinning, men anbefaler ikke å innføre overtredelsesgebyr ved manglende oppnåelse av materialgjenvinningskravet fordi dette er overordnede politiske målsetninger fastsatt av EU, og at det er mange forhold utenfor produsentansvarsselskapenes kontroll som kan føre til at målene ikke nås. Miljødirektoratet vurderer at det er andre virkemidler som er like effektive og vil kunne ha samme eller bedre effekt. Slike virkemidler kan for eksempel være å trekke godkjenning som produsentansvarsselskap/retursystem, eller bruke forhåndsfastsatt tvangsmulkt.

## 4.5 Andre endringer

### 4.5.1 Plikt til innsamling av "rimelig mengde"

Miljødirektoratet anbefaler å justere ordlyden i avfallsforskriften § 7-9a fra at det skal samles inn og mottas en "rimelig mengde" til "en tilstrekkelig mengde til å oppfylle materialgjenvinningskravet". Endringen skal gjøre det tydelig hvilken mengde som produsenten har plikt til å samle inn.

Dagens regelverk sier at returselskapet skal samle inn og motta en rimelig mengde av den typen emballasje som medlemmene deres setter på markedet. Den anbefalte endringen er en forskriftsfesting av Miljødirektoratets tolkning av "rimelig mengde".

Miljødirektoratet vurderer at en plikt til separat å samle inn en mengde som tilsvarer all emballasje som produsenten setter på det norske markedet er urimelig. Det vil alltid være noe tap/svinn i bruksfasen av emballasjen og også noe feilsortering av emballasjeavfallet slik at noe havner i restavfallet. Det vil også være privat import av emballerte produkter fra husholdningene, som produsentene ikke har ansvar for.

Miljødirektoratet vurderer at dette er i tråd med minimumskravene i rammedirektivet om avfall og vi viser til at produsent likevel skal dekke kostnader til separat innsamling mv., se kapittel 4.3.

### Konsekvens for produsentansvarsselskap og retursystem

Endringen vil ikke ha konsekvenser for produsent eller produsentansvarsselskap fordi den er i tråd med dagens praksis.

#### 4.5.2 Plikt til offentlig tilgjengelig informasjon

Miljødirektoratet anbefaler å utvide informasjonsplikten for produsentansvarsselskapene og retursystemene. Produsentansvarsselskap/retursystem skal ha offentlig tilgjengelig informasjon om hvem som er eier, hvilke produsenter som er medlem, hvilke vederlag medlemmene betaler til produsentansvarsselskapet per solgte enhet eller per tonn produkt som settes på markedet og om oppnådd materialgjenvinningsgrad.

Dette sikrer at opplysningene blir tilgjengelig for alle. Endringen som foreslås er i samsvar med kravene i rammedirektivet om avfall artikkel 8a(3)(e).

Opplysningene inngår allerede som en del av rapporteringsforpliktelsen til Miljødirektoratet eller er informasjon som produsentansvarsselskapene/retursystemene uansett har tilgjengelig. Informasjon om hvem som er medlemmer er av noen produsentansvarsselskap og retursystem vurdert som konkurransesensitiv informasjon, men Miljødirektoratet forstår kravene i rammedirektivet slik at informasjon om produsentansvarsselskapets/retursystemets medlemmer skal gjøres offentlig tilgjengelig.

### Konsekvens for produsentansvarsselskap og retursystem

Produsentansvarsselskap/retursystem må gjøre informasjon offentlig tilgjengelig. Miljødirektoratet vurderer den administrative byrden som liten fordi dette er informasjon produsentansvarsselskapene og retursystemene allerede har. Flere produsentansvarsselskap/retursystem publiserer allerede deler av denne informasjonen på sine hjemmesider eller i sin årsrapport.

For produsentansvarsselskap/retursystem som i dag vurderer informasjon om hvem som er medlem som konkurransesensitiv, vil endringen få konsekvenser for denne praksisen. Hvorvidt dette har økonomiske/administrative konsekvenser, er vanskelig å vurdere.

#### 4.5.3 Tredjepartsverifisering av krav til beregning av materialgjenvinningsandel

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvarsselskapet får plikt til, hvert 2. år, å gjennomføre en tredjepartsverifisering av beregningen av materialgjenvinningsandelen og at metoden brukes korrekt. Dette vil øke transparens og tillitt til rapporteringene, samtidig som vi får dokumentert at kravene til beregning av materialgjenvinningsandel i avfallsforskriften overholdes. Dokumentasjonen skal tas vare på i minst 5 år og være tilgjengelig ved kontroll eller på forespørsel fra tilsynsmyndigheten. Endringen som foreslås er i samsvar med kravene i rammedirektivet om avfall artikkel 8a(3)(d).

#### Konsekvenser for produsentansvarsselskap og retursystem

Krav om å gjennomføre en tredjepartsverifisering gir en økt kostnad for produsentansvarsselskapet og retursystemet. Miljødirektoratet anslår at dette vil utgjøre i størrelsesorden 75 000 kroner.

#### Konsekvenser for myndighetene

Krav om en tredjepartsvurdering vil redusere ressursbehovet hos myndighetene for kontroll av beregningene. Det vil også redusere behovet for myndighetenes kontroll.

#### 4.5.4 Plikt til organisatorisk skille mellom produsentansvarsselskap og behandlingsanlegg

Miljødirektoratet anbefaler å forskriftsfeste krav om å skille operativ drift fra produsentansvarsselskapet og retursystemets kjernevirksomhet.

Det er ikke krav i dagens regelverk om at det skal være et organisatorisk skille mellom operativ innsamling (produsentansvarsordning) og behandlingsanlegg for det avfallet som er samlet inn dersom det har felles/samme eier. For å sikre at produsentansvarsselskap/retursystem er så robuste som mulig og redusere risiko for at produsentansvarsselskap/retursystem ikke oppfyller plikten sin pga. økonomiske problemer med drift av behandlingsanlegg, skal disse være uavhengig av hverandre.

#### Konsekvenser for produsentansvarsselskap og retursystem

Produsentansvarsselskap/retursystem må skilles ut som egen organisatorisk enhet. Det gir en økt sikkerhet for at produsentansvarsselskapet/retursystemet ikke blir påvirket om behandlingsanlegg får problemer, men dette kravet kan gi økte administrative kostnader for produsentansvarsselskap/retursystem.

#### 4.5.5 Produsentansvarsselskap og retursystem skal være uten økonomisk formål

Miljødirektoratet anbefaler å forskriftsfeste krav om at produsentansvarsselskap og retursystem skal være uten økonomisk formål (non-profit). Et slik krav vil bidra til at produsentansvarsselskap og retursystem ikke ensidig fokuserer på lave kostnader, men også jobber for å nå innsamlingsmålene på en god måte for ordningen som helhet.

Det er ikke krav i dagens regelverk om non-profit for produsentansvarsselskap og retursystem.

#### Konsekvenser for produsentansvarsselskap og retursystem

Det kan ikke utbetales overskudd eller utbytte til eierne av produsentansvarsselskap/retursystem. Kostnadene kan bli lavere fordi det ikke prises inn en margin for å betale ut utbytte av overskudd, men det er uklart om hvor stor effekten er fordi det allerede er

krav/forventning fra medlemmene om at vederlaget skal være så lavt som mulig og alle produsentansvarsselskap og retursystem har insentiver til mest mulig effektiv drift.

#### 4.5.6 Plikt til å rapportere på innblanding av materialgjenvunnet plast i engangs drikkeflasker i plast

Miljødirektoratet viser til eget høringsnotat om krav til produktdesign for drikkevarebeholdere i plast til engangsbruk og innføring av overtredelsesgebyr i produktforskriftens kapittel 2b oversendt KLD 2. november 2023. Den som er forpliktet etter foreslått ny bestemmelse i produktforskriften § 2b-7 skal årlig rapportere til sitt retursystem eller produsentansvarsselskap på oppfyllelse av kravet. Retursystemet og produsentansvarsselskapet skal rapportere til Miljødirektoratet. Forslaget omtales her fordi Miljødirektoratet anbefaler å ta inn et nytt rapporteringskrav i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 om at produsentansvarsselskap/retursystem skal rapportere andel materialgjenvunnet plast i drikkeflasker av plast til engangsbruk for sine medlemmer.

Konsekvenser av anbefalingen er beskrevet i høringsnotatet [Nye produktkrav til drikkevareemballasje i plast - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#).

#### 4.5.7 Returandel fastsettes etter oppnådd gjennomsnittlig returandel de siste tre år

Miljødirektoratet anbefaler at returandel for kommende periode skal være lik retursystemets oppnådde gjennomsnittlige returandel over de tre foregående årene. Det betyr at returandel for perioden 1. juli 2025 til 30. juni 2026 settes ut fra gjennomsnittet av oppnådd returandel for kalenderårene 2022, 2023 og 2024. Anbefalingene er i tråd med nåværende praksis, hvor Miljødirektoratet ser hen til gjennomsnittlig returandel de siste tre år.

Vi har vurdert om fastsatt returandel skal settes lik oppnådd returandel foregående år, men anbefaler ikke dette. Det kan føre til større variasjoner og uforutsigbarhet i avgiftsbelastningen fra år til år. Spesielt kan det ha store utslag hvis et retursystem som normalt ligger over fritaksgrensen for miljøavgift, som er på 95 prosent, et enkelt år faller rett under denne grensen. Fordelen ved et slikt alternativ ville vært at effekt av tiltak vil gi mer umiddelbart utslag i fastsatt returandel og reduksjon i miljøavgift.

Ved å bruke et gjennomsnitt av de tre foregående årene forventer vi mindre svingninger i fastsatt returandel. Et returselskap som et år kommer rett under fritaksgrensen på 95 prosent, vil ved dette alternativet ha mulighet til å sette inn ekstra tiltak for å forhindre varig nedgang og sikre fortsatt fritak for miljøavgift for sine medlemmer. Effekt av nye tiltak vil ikke slå umiddelbart inn i returandelen, men insentivene er fortsatt sterke for retursystemene til å øke sin returandel.

I tabellen under sammenliknes den returandelen Miljødirektoratet har fastsatt de to siste årene med vår anbefaling om endring og alternativet vi har vurdert.

Uavhengig av hvilken av disse modellene som blir vedtatt, vil vi med å sette returandelen lik faktisk oppnådd returandel ikke måtte ta hensyn til forventet og anslått effekt av tiltak retursystemet har planlagt å gjennomføre i kommende periode. Det blir mindre bruk av skjønn og vurderinger ved fastsettelse av returandel, noe som bidrar til økt likebehandling og like konkurransevilkår.

Anbefalingen åpner for at Miljødirektoratet kan fastsette en annen returandel enn gjennomsnittet de siste tre årene i særlige tilfeller. Dette vil være aktuelt de første årene for nyetablerte retursystemer, ved større endringer i lagerbeholdning som følge av forhold som ligger utenfor retursystemets kontroll og andre forhold som kan tilsi at det er urimelig å fastsette returandel etter oppnådd gjennomsnitt. Et eksempel på slike forhold er koronapandemien som ga store utslag i lagerbeholdningen til medlemmer i Ringnes sitt retursystem, og derfor større svingninger i oppnådd returandel.

Konsekvenser for produsent

Anbefalingen vil ha små konsekvenser for produsent. I tabellen under sammenliknes Miljødirektoratets fastsatte returandel de to siste årene med vår anbefaling og alternativet der returandel fastsettes basert på siste år. Det er liten forskjell mellom Miljødirektoratets fastsatte returandel de to siste år og vår anbefaling.

Konsekvenser for myndigheter

Anbefalingen gjør at Miljødirektoratet ikke lenger vil måtte utøve skjønn og vurdering i årlige vedtak om fastsettelse av returandel. Det antas at dette årlig vil spare direktoratet for ca. to ukesverk. I tabellen under er kun retursystemer som hadde godkjenning i forkant av begge periodene (2022/2023 og 2023/2024) inkludert.

Retursystem	Perioden 2022/2023			Perioden 2023/2024		
	Fastsatt returandel 2022-2023	Alternativ 1 - Returandelen dersom siste år brukes (2021)	Alternativ 2 - Returandel når gjennomsnittlig returandel de siste tre år brukes	Fastsatt returandel 2023-2024	Alternativ 1 - Returandelen dersom siste år brukes (2022)	Alternativ 2 - Returandel når gjennomsnittlig returandel de siste tre år brukes
Norsk Returkartong AS	95 %	98 %	97 %	95 %	97 %	97 %

<b>- skoler og barnehager</b>						
<b>Norsk Returkartong AS – drikkekartong</b>	93 %	94 %	93%	93 %	94 %	93 %
<b>Infinitum AS – metall</b>	95 %	97 %	98%	95 %	97 %	98 %
<b>Infinitum AS – plast</b>	95 %	99 %	97 %	95 %	98 %	98 %
<b>Plastretur AS</b>	88 %	89 %	87 %	87 %	87 %	87 %
<b>Sirkel Glass AS</b>	95 %	98 %	97 %	95 %	96 %	97 %
<b>Norsk Metallgjenvinning AS</b>	88 %	86 %	89 %	86 %	82 %	86 %
<b>Ringnes Retursystem</b>	95 %	86 %	94 %	95 %	92 %	92 %

## 4.6 Overordnet om nytte og kostnader av forslaget

Endringene i regelverket vil effektivisere og styrke produsentansvaret for emballasje, men vil på kort sikt ikke føre til økt innsamling eller materialgjenvinning av emballasjeavfall. På lengre sikt forventes det at systemene vil fungere bedre, og dermed indirekte føre til styrket måloppnåelse.

Forskriftsendringene innebærer ulike presiseringer av pliktene etter EUs emballasjedirektiv og minimumskravene til produsentansvar i rammedirektivet om avfall.

Vektgrensen på 1000 kg oppheves, noe som betyr at svært mange nye virksomheter får plikter som produsenter. Disse får da en ny kostnad i form av at de må betale vederlag. Denne vederlagskostnaden blir liten per virksomhet, fordi de setter små mengder emballasje på markedet. Innføring av en løsning med forenklet rapportering, hvor produsentansvarsselskapene/retursystemene kan rapportere forenklet for de små produsentene, fritar disse for rapporteringsplikter og dermed administrative kostnader.

Endringene ventes ikke å ha vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader, men vil gi fordelingsvirkninger mellom aktørene.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere kostnadene i produsentansvarsselskapene, og dermed heller ikke for å kunne kvantifisere disse fordelingseffektene.

Presiseringen av enkelte andre krav vil også tydeliggjøre ulike aktørers ansvar og kunne gi noe økte kostnader. Samlet sett vurderer vi disse kostnadene som begrensede.

## 5. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Miljødirektoratet ser ingen prinsipielle spørsmål som er til hinder for en vellykket gjennomføring.

Når det gjelder forutsetninger for en vellykket gjennomføring, vil det være behov for å informere målrettet om hvem som får plikter som produsent hvis endringen gjennomføres.

## 6. Vedlegg

- Forslag til endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften kapittel 7)
- Forslag til endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapittel 6
- Rapport – kartlegging av produsenter/importører med små mengder emballasje og pakkere/fyllere (Mepex 2023)