

Notat - oppsummering og vurdering av høringsinnspill emballasje

Innhold

Sammendrag	2
Innledning	2
Innspill fra høringsinstansene og våre vurderinger	4
1. Overordnede innspill	4
1.1. Innspill om at forslaget trekkes tilbake	4
1.2. Ønske om klargjøring av ansvar og kostnadsfordeling mellom kommuner og returselskap for emballasje	5
1.3. Utvidet produsentansvar for mer plast	5
2. Innspill til avfallsforskriften kapittel 7 (emballasje)	6
2.1. Overskrift, hjemmelsgrunnlag, virkeområde (§ 7-2).....	6
2.1. Definisjon av produsent - alternativ A og B (§ 7-3)	7
2.2. Andre definisjoner (§ 7-3)	9
2.3. Plikt til materialgjenvinning (§ 7-9a).....	11
2.4. Rapportering og dokumentering (§ 7-12)	15
2.5. Beregning av andel materialgjenvinning (§ 7-13).....	17
2.6. Emballasjeregister (§ 7-14b).....	18
2.7. Andre innspill	19
3. Innspill til avfallsforskriften kapittel 6 (drikkevareremballasje).....	19
3.1. Hjemmelsgrunnlag, formål.....	19
3.2. Definisjoner (§ 6-3).....	20
3.3. Etablering og godkjenning av retursystem (§ 6-4).....	21
3.4. Plikt til materialgjenvinning, rapportering mm. (§ 6-5a)	21

Sammendrag

Miljødirektoratet har gjennomført høring av forslag om endring av avfallsforskriftens kapittel 6 om retursystemer for emballasje til drikkevarer og kapittel 7 om



emballasjeavfall. Endringene er nødvendige for å gjennomføre endringer fra 2015 og 2018 i EUs emballasjedirektiv, og bør fastsettes nå i tråd med forpliktelser og frister Norge har gjennom EØS-avtalen. Miljødirektorat mottok i alt 23 høringsinnspill. Vi sender nå vår gjennomgang av høringsinnspillene og endelig anbefaling om forskriftsendringer.

En rekke aktører herunder næringslivsaktører, miljøorganisasjoner og bransjeorganisasjoner uttrykker støtte til de forslåtte endringene. Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs mener derimot at forslaget bør trekkes tilbake, primært begrunnet med behov for å klargjøre ansvar og kostnadsdeling mellom kommuner og returselskap. Kommunesektorens organisasjon (KS) og flere kommuner og kommunale avfallsselskap har gitt innspill i tilsvarende retning. Vi mener innspillene ikke gir grunnlag for å trekke tilbake forskriftsforslaget og viser til at behovet for klargjøring av ansvar og kostnadsdeling vil bli adressert i pågående gjennomgang av produsentansvarsordningene i Norge.

Det har kommet en rekke innspill til definisjonen av "produsent". Etter en samlet vurdering anbefaler vi å ikke endre denne definisjonen nå, men at dette vurderes nærmere på et senere tidspunkt som del av vår gjennomgang av produsentansvarsordningene.

Det har også kommet flere forslag til presiseringer mv., og vi foreslår med bakgrunn i dette enkelte endringer i forslaget som ble sendt på høring. Endringene er ikke vesentlige nok til at det er behov for ny høring.

Det kom også flere innspill som ikke er direkte relevante for høringen siden de handler om deler av forskriften hvor vi ikke har foreslått endringer, eller om annet avfall enn emballasjeavfall. Gitt bakgrunn for forskriftsforslaget og vårt oppdrag fra KLD har vi ikke her vurdert eller omtalt disse innspillene nærmere.

Innledning

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) av 22. januar 2021 om høring av endringer i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 for å gjennomføre endringer i EUs emballasjedirektiv. Miljødirektoratet sendte forslaget på høring 28. januar 2021 med frist 28. april 2021. Vi mottok i alt 23 høringsinnspill fra næringsliv, kommuner, returselskap og interesseorganisasjoner. Høringsuttalelsene er tilgjengelige på [Miljødirektoratets nettside for høringen](https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje-/).¹² Høringen ble gjennomført samtidig med høring av forslag til nytt kapittel 10a i

¹<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje-/>

² Høringsinnspillene fra Oslo Kommune, Trondheim kommune og KS er tilgjengelig i Miljødirektoratets arkiv med arkivref. 2021/1686

avfallsforskriften om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plastavfall, og høringsinstansene ble oppfordret til å se de to høringene i sammenheng.³

Hovedinnhold i forslaget

Endringene innebærer krav om at mer emballasjeavfall, særlig plastemballasje, må materialgjenvinnes. Kassert treemballasje må i større grad repareres for ombruk eller materialgjenvinnes. I tillegg er det foreslått endringer i beregningsmetodikk, rapportering og nye krav til dokumentasjon i tråd med EUs reviderte emballasjedirektiv. Kravene skal sikre at Norge overholder EUs bindende krav for materialgjenvinning av emballasjeavfall. Vi har også foreslått enkelte endringer som følge av våre erfaringer med disse produsentansvarsordningene, blant annet at godkjente returselskap skal dekke sin forholdsmessige del av kostnaden for et emballasjeregister og tydeliggjøring av plikten til medlemskap i godkjent returselskap. Vi viser til høringsnotatet for nærmere beskrivelse av de foreslåtte forskriftsendringene.

Konsekvenser av forslaget

Endringene i regelverket er i høringsnotatet anslått til å utgjøre en årlig merkostnad på rundt 465 millioner kroner i 2030 når kravene har fått full effekt. Om lag 98 prosent av kostnadene er knyttet til plastemballasje og må ses i sammenheng med foreslått nytt kapittel 10a i avfallsforskriften med nye krav til kommuner og næringsliv om utsortering av bioavfall og plastavfall ("utsorteringsforskriften"). Det anslås at $\frac{3}{4}$ av kostnadene som følger av endringer av emballasjereguleringen er knyttet til de samme konkrete tiltakene for innsamling og behandling av plastemballasje som følger av "utsorteringsforskriften". Kostnadene er oppgitt i begge konsekvensvurderingene, men vil bare påløpe en gang.

Kostnadsanslagene forutsetter dagens emballasjetyper, løsninger og teknologier mv. Det har ikke vært mulig å ta hensyn til hvordan dette bildet vil endres framover. Det er rimelig å anta at det vil skje en teknologisk og adferdsmessig utvikling som vil kunne gi lavere kostnader for innsamling og behandling, og redusert behov for omfattende kommunikasjons tiltak. Effekten av dette er usikker og er ikke tallfestet. Det er også grunn til å forvente at markedet for sekundære råvarer styrkes i årene framover, noe som kan redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Økt materialgjenvinning av plastemballasje vil bidra til bedre ressursutnyttelse, reduserte klimagassutslipp, reduserte forurensninger som påvirker luftkvaliteten, og gi en betydelig energibesparelse. En betydelig andel av disse effektene forventes å finne sted i andre land. I størrelsesorden $\frac{3}{4}$ av utslippsreduksjonen er, på tilsvarende måte som for kostnadene, knyttet til de samme konkrete tiltakene for innsamling og behandling av plastemballasje som kan bli

³ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-forskrift-om-utsortering-av-bioavfall-og-plastavfall/>

utløst av nye krav til kommuner og næringsliv. Økt materialgjenvinning og reparasjon for ombruk av treemballasje vil bidra til bedre ressursutnyttelse og reduserte avfallsmengder.

Innspill fra høringsinstansene og våre vurderinger

Vi gir i dette dokumentet en oppsummering og vurdering av innspillene som direkte berører forskriftsforslaget. Det kom også flere innspill som ikke er direkte relevante for høringen siden de handler om deler av forskriften hvor vi ikke har foreslått endringer, eller om annet avfall enn emballasjeavfall. Gitt bakgrunn for forskriftsforslaget og vårt oppdrag fra KLD har vi ikke her vurdert eller omtalt disse innspillene nærmere. Flere av innspillene er imidlertid relevante for andre oppdrag som Miljødirektoratet arbeider med, herunder oppdraget om gjennomgang av ordningene for utvidet produsentansvar i Norge⁴, og vil kunne bli adressert i dette eller i andre oppdrag.

Etter vår vurdering medførte innspillene fra høringsinstansene et behov for å gjøre enkelte endringer i forslaget som ble sendt på høring. Miljødirektoratets endelige anbefaling om forskriftsendringer finnes vedlagt. Vi vurderer at de foreslåtte endringene ikke medfører behov for ny høring.

1. Overordnede innspill

1.1. Innspill om at forslaget trekkes tilbake

Flere høringsinstanser uttrykte støtte til høringsforslaget, men flere aktører fra kommunesiden ønsket at forslaget ble trukket/satt på vent. Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs (SAR) mener at bestemmelsene om plastavfall i nytt kapittel 10a og foreslåtte endringer i emballasjeregelveket bør trekkes tilbake, og argumenterer særlig med at ansvarsfordelingen mellom kommuner og returselskap bør klargjøres bedre i regelverket. Kommunesektorens organisasjon (KS) og flere kommuner og kommunale avfallsselskap har gitt separate innspill i tilsvarende retning. En rekke andre aktører, herunder næringslivsaktører, miljøorganisasjoner og bransjeorganisasjoner har gitt høringsinnspill som støtter innføring av nye krav, og disse har ikke argumentert for at de foreslåtte endringene skal trekkes tilbake.

Miljødirektoratets vurdering

⁴ KLD sitt oppdrag til Miljødirektoratet av 12. november 2020, "Oppdrag om å gjennomgå og foreslå forbedringer av utvidet produsentansvar i Norge"



Vi viser til notat med vår endelige anbefaling etter høring av forslag til nytt kapittel 10a med krav til utsortering og materialgjenvinning av plastavfall og bioavfall.⁵ I dette notatet blir innspillene om å trekke forslaget tilbake gjennomgått og vurdert. Miljødirektoratet vurderer at høringsinnspillene ikke gir grunnlag for å trekke forslatte nye krav, hverken i emballasjeregulverket eller foreslått nytt kapittel 10a. Vi mener endringene vi nå anbefaler i emballasjeregulverket kan og bør gjennomføres allerede nå, i tråd med frister og forpliktelser Norge har gjennom EUs reviderte emballasjedirektiv som er innlemmet i EØS-avtalen. Forslaget er gjennomføring av både EUs direktiv 2015/720 (plastbæreposedirektivet) og EUs direktiv 2018/852 som endrer emballasjedirektivet. EU-landenes frist for gjennomføring av disse direktivene var henholdsvis 27. november 2016 og 5. juli 2020.

1.2. Ønske om klargjøring av ansvar og kostnadsfordeling mellom kommuner og returselskap for emballasje

En rekke aktører påpeker at grensesnitt og kostnadsfordeling mellom kommuner og returselskap bør klargjøres. Innspill om dette er gitt av BIR, BROD og Infinitum, Framtiden i våre hender, Grønt Punkt Norge, IVAR, Naturvernforbundet, Oslo kommune, Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs, SeSammen, Trondheim kommune, WWF og Zero. Flere av aktørene påpeker viktigheten av at denne problemstillingen adresseres i Miljødirektoratets gjennomgang av ordningene for utvidet produsentansvar i Norge.

Miljødirektoratets vurdering

Som omtalt i høringsnotatet mener vi plikter for ulike aktører, herunder returselskap og kommuner, bør vurderes som del av vår gjennomgang av produsentansvarsordningene, der også gjennomføringen av minimumskrav for produsentansvar i rammedirektivet for avfall skal vurderes. Vi viser også til vår omtale av dette i vårt notat med oppsummering av høringen om forslag til nytt kapittel 10a.

1.3. Utvidet produsentansvar for mer plast

Flere aktører, herunder WWF, Naturvernforbundet, Framtiden i våre hender og Zero tar til orde for at produsentansvaret for plastemballasje bør utvidet til mer/all plast, for å sikre insentiver for forbrukere og produsenter for materialgjenvinning og sirkulære løsninger.

Miljødirektoratets vurdering

⁵ Vår arkivreferanse 2021/1686

En utvidelse av produsentansvarsordningen for emballasje til å omfatte mer plast har ikke vært utredet eller hørt. Miljødirektoratet vil vurdere innspill knyttet til dette i vårt pågående oppdrag for KLD om gjennomgang av ordninger for utvidet produsentansvar.

2. Innspill til avfallsforskriften kapittel 7 (emballasje)

2.1. Overskrift, hjemmelsgrunnlag, virkeområde (§ 7-2)

Oslo Kommune støtter foreslått endring av overskrift og endring av hjemmelsgrunnlag.

BROD og Infinitum ønsker ikke at drikkevareemballasje inkluderes i virkeområdet for kapittel 7 som foreslått. BROD og Infinitum viser til at dagens regulering fungerer og at de har levert gode resultater. De peker videre på at drikkevareemballasje er underlagt en miljøavgift som er koblet til avfallsforskriften kapittel 6. De mener at forskriftsforslaget er unødig komplisert og noe forvirrende, som at drikkevareemballasje er omfattet av kapittel 6 og 7 samtidig som kapittel 6 i tillegg viser til bestemmelser i kapittel 7. BROD og Infinitum mener at bruk av unntak for drikkevareemballasje i kapittel 7 mv. gir uklarheter og tolkningstvil.

Videre mener BROD og Infinitum at bestemmelsen i § 7-4 om grunnleggende krav til emballasje er til dels i motstrid med formålet bak emballasjedirektivet, og at disse ikke bør gjelde for drikkevareemballasje. BROD og Infinitum mener at § 7-9 om innsamlingsforpliktelse for returselskap og § 7-14b om plikt til å dekke kostnader for emballasjeregister er irrelevant for retursystem for drikkevareemballasje.

Miljødirektoratets vurdering

Drikkevareemballasje omfattes av emballasjedirektivet på samme måte som annen emballasje. Ved å gjøre kapittel 7 gjeldende også for emballasje til drikkevarer sikrer vi overholdelse av pliktene i emballasjedirektivet og likebehandling av aktører i markedet. Emballasjedirektivets artikkel 7(2) krever at landene innfører ordning for utvidet produsentansvar for all emballasje innen 31. desember 2024. For å sikre overholdelse av denne plikten, har vi foreslått at plikten til medlemskap i godkjent returselskap også omfatter produsenter av drikkevareemballasje dersom emballasjen *ikke* inngår i godkjent retursystem for inneremballasje til drikkevarer. Fordi drikkevareemballasje i all hovedsak inngår i godkjente retursystem, vil plikten til medlemskap i godkjent returselskap i de fleste tilfeller falle bort for produsenter av drikkevareemballasje. Vi kan ikke se at bruken av unntak for drikkevareemballasje i § 7-5 gir uklarheter og tolkningstvil.

De grunnleggende kravene til emballasjens sammensetning og mulighet for ombruk og gjenvinning (§ 7-4 og vedlegg I) er en del av emballasjedirektivet og skal oppfylles for all emballasje, herunder drikkevareemballasje, som settes på EU/EØS-markedet, jf. artikkel 9 i

direktivet. EU-kommisjonen reviderer nå disse kravene og Norge spiller inn til arbeidet.⁶ Vi anbefaler ingen endringer i forskriftsforslaget på dette punktet.

Dagens bestemmelser om plikt til å arbeide for avfallsforebygging (§ 7-6), og til å rapportere på arbeidet med avfallsforebygging og overholdelse av de grunnleggende kravene til emballasje (§ 7-7) er gjennomføring av artikkel 4 i emballasjedirektivet. Disse bestemmelsene gjelder nå for annen emballasje, og vi mener at de også må gjelde drikkevareemballasje for å oppfylle direktivet. Vi anbefaler ingen endringer av forskriftsforslaget på dette punktet.

Innspillene fra BROD og Infinitum om §§ 7-9 og 7-14b kan se ut til å bygge på en misforståelse. Disse paragrafene er ikke gjort gjeldende for retursystem for drikkevareemballasje.

Vi ser at forskriftsforslaget kan fremstå som noe komplisert som følge av henvisningene mellom kapittel 6 og 7. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å innta likelydende bestemmelser i kapittel 6 og 7, og vi mener det fremgår klart av forslaget til § 6-5a hvilke plikter i kapittel 7 som også gjelder for godkjente retursystemer for drikkevareemballasje; pliktene og kravene i avfallsforskriften §§ 7-9 a (plikt til materialgjenvinning), 7-10 (plikt til å informere), 7-12 (plikt til å rapportere og dokumentere) og 7-13 (krav til beregning av materialgjenvinningsandel). For å gjøre bestemmelsen mer pedagogisk foreslår vi at det angis i § 6-5a hva de enkelte pliktene dreier seg om ved å innta paragrafoverskriftene til de aktuelle bestemmelsene i parentes.

Vi anbefaler at forskriftsforslaget opprettholdes når det gjelder overskrift, hjemmelsgrunnlag og virkeområde.

2.2. Definisjon av produsent - alternativ A og B (§ 7-3)

Vårt forslag til to ulike alternativer (A og B) til endring av definisjonen av produsent i § 7-3 er primært knyttet til varer som emballeres i Norge. Alternativ A innebærer at norske produsenter og importører av selve emballasjen, samt importører av emballerte produkter, har plikt til medlemskap i returselskap. Alternativ B innebærer at norske vareprodusenter (de som fyller eller på annen måte bruker emballasje til å emballere et produkt) og importører av emballerte produkter som hovedregel har plikt til medlemskap i returselskap.

En rekke aktører støtter en klargjøring av dagens definisjon av produsent. Ingen høringsinnspill har uttrykt støtte til alternativ A. BROD og Infinitum, Emballasjeforeningen, Framtiden i våre hender, Grønt Punkt Norge, Hold Norge Rent, IVAR, Naturvernforbundet, NHO, Oslo kommune, Samfunnsbedriftene Avfall og Ressurs, Trondheim kommune, WWF, og Zero peker på alternativ B

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/juni/veikart---gjennomgang-av-krav-til-emballasje-/id2740273/>

som det foretrukne alternativet. Aktørene argumenterer særlig med at det først og fremst er vareprodusent som tar beslutninger om emballasjemateriale og design. Byggenæringens landsforbund er primært opptatt av transportemballasje, og påpeker at alternativ A og B er likt for transportemballasje.

Grønt Punkt Norge mener flertallet av andre europeiske land har en innretning som ligger nærme alternativ B. Grønt Punkt Norge mener videre at alternativ B bør endres slik at produsent er definert på samme måte for service- og transportemballasje som for annen emballasje for å gi et klarere regelverk. De mener også at det bør innføres en mulighet for at emballasjeprodusent/ -importør kan administrere og betale vederlag på vegne av vareprodusent slik at dagens praksis i stor grad kan opprettholdes. Subsidiært mener Grønt Punkt Norge at de foreslått definisjonene av serviceemballasje og transportemballasje bør klargjøres.

Grønt Punkt Norge mener at definisjonen av produsent bør omfatte aktører som selger emballerte produkter til privatpersoner i Norge. Flere aktører, herunder NHO Mat og drikke og Zero mener også at netthandel og privatimport bør adresseres av forskriften, og viser til at det i Sverige er lagt fram et forslag om dette.

Miljødirektoratets vurdering

Dagens definisjon av produsent er vid, og praktiseres som en mellomting mellom foreslått alternativ A og B. For emballasje av glass, metall, brunt papir og visse typer transport- og serviceemballasje er det som regel produsent/importør av emballasjen som betaler vederlag til returselskapene, mens det er produsent av varen (pakkere/fyllere) som betaler vederlag for emballasje av plast og kartong.

Alternativ B vil gi en innretning som likner på bl.a. Sverige og Finland, og er klart ønsket av høringsinstansene. Vi er enig i at pakkere/fyllere i Norge har stor påvirkning på emballasjens utforming og at dette taler for at plikt til medlemskap i returselskap er rettet mot disse. Dette argumentet styrkes av framtidige krav til økomodellering av vederlag som følger av EUs rammedirektiv om avfall.

På den annen side innebærer alternativ B økt administrativ byrde og økt sannsynlighet for gratispassasjerer for emballasje av brunt papir, glass og metall, siden det i dag er produsenter av slik emballasje som betaler vederlaget. Informasjon fra Norsk Resy AS⁷ tilsier at alternativ B øker antallet pliktsubjekt for brunt papir med om lag 1500 virksomheter. Flere av vareprodusentene kan være under den nedre grensen i forskriften på 1000 kg per år, og dermed blir mindre

⁷ Norsk Resy AS er godkjent returselskap for brunt papir

emballasje omfattet av forskriften. Vi antar at de samme effektene også gjelder for emballasje av glass og metall, men vi har ikke undersøkt dette nærmere.

En mulig åpning for at emballasjeprodusent/-importør kan påta seg plikt til medlemskap på vegne av vareprodusent kan avbøte dette problemet. Samtidig gjør dette at 1000 kg-grensen slår ut ulikt for ulike aktører. Konkurransforholdene mellom ulike returselskap vil også bli komplisert dersom forskriften åpner for ulik praksis med hensyn til hvem som er pliktsubjekt og dermed kunder for de ulike returselskapene.

EUs direktiv om plastprodukter ((EU) 2019/904) krever innføring av utvidet produsentansvar for visse plastprodukter, og noen av disse er emballasje. Direktivets definisjon av produsent er knyttet til den som først bringer et produkt i omsetning på den enkelte medlemslands marked ved kommersiell virksomhet. Dette ligger nært alternativ A. Emballasjedirektivet har ikke en tilsvarende definisjon av produsent, og så langt vi vet er det ikke planer om å innføre dette i kommende revisjon av direktivet.

Etter en samlet vurdering anbefaler vi å ikke endre definisjonen av produsent nå siden en endring av definisjonen bør vurderes nærmere og ses i sammenheng med pågående gjennomgang av produsentansvaret i Norge og gjennomføring av direktiv om plastprodukter. Vi tar med oss høringsinnspillene i videre arbeid.

Når det gjelder netthandel og privatimport har vi, som omtalt i høringsnotatet, ikke grunnlag for å foreslå forskriftsendringer. Miljødirektoratet vil fortsette å følge relevante EU-prosesser, og samtidig ha kontakt med bransjen og returselskapene i Norge om temaet.

2.3. Andre definisjoner (§ 7-3)

Emballasjeavfall

BROD og Infinitum mener at foreslått endring av definisjonen av emballasjeavfall kan tolkes som at kun ombruksemballasje som returneres, men ikke kan brukes om igjen skal regnes som emballasjeavfall. BROD og Infinitum foreslår på bakgrunn av dette et tillegg om at ombruks-emballasje som ikke returneres til ombruk anses som emballasjeavfall.

Ombruksemballasje

BROD og Infinitum mener definisjonen av ombruksemballasje bør omfatte drikkevareemballasje som materialgjenvinnes og anvendes i produksjon av nye flasker.

Oslo kommune foreslår en definisjon av *ombruk* siden ombruk er rangert høyere i avfalls-hierarkiet enn materialgjenvinning.

Salgsemballasje

Norsirk mener det er uklart om foreslått definisjon av salgsemballasje omfatter både emballasje rundt produktet og produkt som kan brukes som emballasje av forbruker, for eksempel engangskopp eller matposer. Norsirk mener definisjonen av salgsemballasje kunne vært tydeligere formulert med eksempler som i emballasjedirektivet. Norsirk mener det er uklart om "gruppeemballasje" (grouped packaging) er salgsemballasje, og ønsker også at slik emballasje defineres. Norsirk mener det også bør vurderes å la definisjonene av salgsemballasje og plastbæreposer mv. bør komme rett etter definisjonen av emballasje.

Plastbæreposer

Grønt Punkt Norge viser til definisjonen i emballasjedirektivet og mener at det bør presiseres i forskriften at det er plastbæreposer som tilbys forbrukere ved salgstidspunktet som inngår i definisjonen.

Miljødirektoratets vurdering

Som følge av at vi ikke endrer definisjonen av produsent, er det heller ikke behov for å definere "serviceemballasje" og "transportemballasje". Vi anbefaler derfor at disse definisjonene tas ut av forskriften. Vi er enige i at definisjonene av ombruksemballasje, salgsemballasje og plastbæreposer bør inntas rett etter definisjonen av emballasje i § 7-3.

Emballasjeavfall

Vi er enig i at definisjonen av emballasjeavfall bør tydeliggjøres med hensyn til ombruksemballasje. Vi foreslår at siste setning endres til "*Ombruksemballasje anses som emballasjeavfall når den ikke skal brukes flere ganger til sitt opprinnelige formål og blir kassert.*"

Ombruksemballasje

Forslaget fra BROD og Infinitum innebærer at definisjonen av ombruksemballasje også ville omfattet engangsemballasje som ble materialgjenvunnet. Vi mener at en slik tolkning ikke er i tråd med definisjonen av ombruksemballasje i emballasjedirektivet og foreslår ingen endring.

Forskriftsforslaget har ikke plikter direkte knyttet til ombruk, og vi ser derfor ikke behov for å definere dette. Ombruk (re-use) er definert i EUs rammedirektiv om avfall, og vil ligge til grunn ved veiledning mv.

Salgsemballasje

Definisjonen av salgsemballasje samsvarer med definisjonen i emballasjedirektivet og er knyttet til definisjonen av emballasje, som ikke omfatter produkter som forbrukere selv bruker til å emballere gjenstander med. Vi ser ikke behov for å definere gruppeemballasje siden forskriften ikke har plikter for slik emballasje. Ved veiledning vil vi se hen til definisjonene i emballasje-

direktivet, herunder eksemplene på hva som er emballasje. Vi ser ikke grunn til å ta inn slike eksempler i vår forskrift eller endre definisjonen av salgsemballasje.

Plastbæreposer

Vi er enig i at det er hensiktsmessig å ta inn presiseringen fra emballasjedirektivet om at det kun er plastbæreposer som leveres til forbrukere på salgssted for varer og produkter som er omfattet, og vi foreslår derfor at definisjonen endres.

2.4. Plikt til materialgjenvinning (§ 7-9a)

Gradvis opptrapping og overordnet om kravene til materialgjenvinning

Grønt Punkt Norge, Hold Norge Rent og Zero ønsker en gradvis opptrapping av de nye kravene til materialgjenvinning som blir gjeldende fra 2025. Dette begrunnes med at returselskapene bør starte opptrappingen før 2025 og at en forskriftsfestet opptappingsplan vil gi bedre konkurranseforhold mellom returselskapene og motvirke at det lønner seg å vente med tiltak.

Oslo kommune viser til målene for materialgjenvinning av "municipal waste" i EUs rammedirektiv om avfall og at emballasje utgjør en del av slikt avfall. De mener det sannsynligvis vil være lettere med økt materialgjenvinning av emballasje enn andre avfallstyper, og at det kan tilsi at kravene for emballasje bør økes.

Plastemballasje

Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet og WWF i våre hender mener at plastemballasje som ikke er drikkevareemballasje bør få krav om hhv. 50 % og 55 % materialgjenvinning i 2025 og 2030 for å nå forpliktelser i EUs rammedirektiv om avfall.

BROD og Infinitum mener at det i praksis blir stilt lavere krav til materialgjenvinningsandel for annen plastemballasje enn drikkevareemballasje, og de mener dette står i strid med hensynene bak EU-direktivene.

Grønt Punkt Norge mener generelt at Norge må følge EUs mål til materialgjenvinning av emballasje.

Oslo kommune mener at det i 2030 må være et mål at all emballasje som settes på det norske markedet skal kunne la seg materialgjenvinne. Oslo kommune foreslår derfor at mål for materialgjenvinning av plastemballasje settes likt mål for kommunenes utsortering av plast fra 2030 forslaget til nytt kapittel 10a i avfallsforskriften, dvs. 60 %. De mener returselskapene samler inn mer plast enn dagens mål tilsier, og at minstekrav til materialgjenvinning bør være minst 45 % til og med 2024. Oslo kommune mener det kan være konkurransevridende mellom ulike plastemballasjer at kravet settes lavere enn EUs krav som følge høy materialgjenvinning av drikkevareemballasje. Oslo kommune mener effekten av høy materialgjenvinning av drikke-

vareemballasje ikke må godskrives plastemballasje, og foreslår at målene for plastemballasje settes lik EUs krav om hhv. 50 % og 55 % i 2025 og 2030.

Norsirk mener det er uheldig at krav til EPS og plast slås sammen uten at miljøkonsekvenser er vurdert, og at dette vil gi mindre insentiver for å samle inn og materialgjenvinne EPS.

Glassemballasje

IVAR og Oslo kommune peker på at det er lite svinn fra innsamling til materialgjenvinning av glass, og foreslår at materialgjenvinningskravet for glass settes høyere, dvs. 70 %, 85 % og 90 % i tråd med potensialet for økt utsortering som er identifisert hos kommunene.

Emballasje av brunt papir og kartong

IVAR og Oslo kommune mener kartong og brunt papir bør ha samme minstekrav til materialgjenvinning. IVAR mener kravene for emballasjekartong bør økes til 65 %, 80 % og 90 %. Grønt Punkt Norge og Norsirk ønsker også et felles krav til materialgjenvinning av brunt papir og kartong tilsvarende som i emballasjedirektivet. Norsirk viser til at noe av kartongen følger med brunt papir til papirfabrikken, og behandles sammen.

Komposittemballasje

Grønt Punkt Norge foreslår en presisering i nest siste ledd av § 7-9a slik at det framkommer at det er en typisk emballasjeeinheit eller en gitt emballasjetype som skal legges til grunn ved vurdering av om et materiale overstiger fem prosent av den samlede massen. BROD og Infinitum har også innspill om at bestemmelsen om komposittemballasje bør klargjøres.

Reparasjon av treemballasje

Byggenæringens landsforbund (BNL) og Treindustrien mener det vil være hensiktsmessig med en presisering eller veileder for hva som utgjør en reparasjon.

Andre innspill til krav til materialgjenvinning

IVAR mener minstekravene til returselskapene om materialgjenvinning bør baseres på total mengde emballasjeavfall, og ikke på mengde ny emballasje satt på markedet av returselskapenes medlemmer. IVAR peker på at bl.a. privatimporterte varer ikke er inkludert i mengdene satt på markedet av returselskapene.

Infinitum mener det er uklart om minstekravene til materialgjenvinning gjelder for hvert enkelt returselskap for den respektive emballasjetypen, eller om kravet gjelder som et felles gjennomsnitt for den enkelte emballasjetype for alle returselskapene samlet sett.

Oslo kommune antar at begrepet "minst" i § 7-9a skal forstås slik at det gjelder alle emballasjetypene i opplistingen. Oslo kommune foreslår derfor at det settes inn et kolon etter minst, slik at det tydelig fremkommer at det gjelder for hele opplistingen av krav.

Miljødirektoratets vurdering

Gradvis opptrapping og overordnet om kravene til materialgjenvinning

Utgangspunktet for forskriftsforslaget er gjennomføring av endringene i emballasjedirektivet fra 2018, herunder EU-målene for materialgjenvinning av emballasjeavfall som gjelder alle EU/EØS-landene. Vi har foreslått materialgjenvinningskrav til returselskap og retursystem som skal være tilstrekkelig for at Norge samlet sett oppnår målene i emballasjedirektivet. Vi har ikke utredet eller hørt konsekvensene av å gå lengre enn kravene i emballasjedirektivet, eller å innføre en gradvis opptrapping mot 2025. Vi har derfor ikke grunnlag for å anbefale endringer på dette punktet nå. Vi viser til pågående arbeid med virkemidler for å nå materialgjenvinningsmål i rammedirektivet om avfall, og vårt oppdrag fra KLD av 2. juli 2021 om å utrede enkelte virkemidler for økt materialgjenvinning herunder krav til separat innsamling av blant annet papp, papir, glass og metall.

Plastemballasje

Vi mener de foreslått minstekravene til returselskapene er i tråd med målene i emballasjedirektivet. Forskriftsforslaget stiller de samme minstekravene til materialgjenvinning av drikkevareemballasje av plast og annen plastemballasje. Drikkevareemballasje og annen emballasje brukes til emballering av ulike produkter, og vi kan ikke se at forskriftsforslaget kan ha konkurransevridende effekt fordi det ikke er noen konkurranse mellom drikkevareemballasje og annen emballasje.

Vi er enig i at for lite plastemballasje er egnet for materialgjenvinning i dag. I. Norges plaststrategi støttes EUs mål om at all ny plastemballasje skal være egnet for kostnadseffektiv materialgjenvinning eller ombruk innen 2030.⁸ EUs prosess for å revidere de harmoniserte kravene til ny emballasje blir viktig for å nå denne målsettingen. EU-kommisjonen har tidligere annonsert at de planlegger å legge fram sitt forslag til regelverk i fjerde kvartal 2021. Norsk miljøforvaltning spiller inn til dette arbeidet.

Kravene til plast og EPS ble foreslått slått sammen til et felles krav for å harmonisere norsk forskrift med direktivet og forenkle regelverket. Framtidige krav til materialgjenvinning av plast

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/noregs-plaststrategi/id2867004/?ch=1>

vil overstige dagens krav til EPS. De miljømessige konsekvensene av økte krav til materialgjenvinning av plastemballasje inkludert EPS er belyst i høringsnotatet.

Glassemballasje

Virkemidler for økt materialgjenvinning vil bli vurdert som del av pågående arbeid med gjennomføring av EUs krav om separat innsamling.

Emballasje av brunt papir og kartong

I høringsnotatet er muligheten for å innføre felles krav for kartong og brunt papir vurdert. Siden det er ulike returselskap med hver sin godkjenning som håndterer disse emballasjetypene i dag, vil en felles måloppnåelse forutsette en samhandling og ordning der resultatene kan sees under ett. Dette innebærer en administrativ byrde for returselskapene og Miljødirektoratet. Vi kan ikke se at det har kommet informasjon i høringsinnspillene som underbygger et behov for å innføre en slik ordning, og vi anbefaler derfor at forskriftsforslaget opprettholdes på dette punktet.

Komposittemballasje

Vi er enig i at ordlyden i nest siste ledd i § 7-9a bør klargjøres. Bakgrunnen for bestemmelsen er artikkel 6c (2) i Kommisjonsbeslutning 2005/270/EF hvor det er tydelig at det er "emballasje-enhet" som skal legges til grunn. Vi anbefaler derfor en presisering i § 7-9a nest siste ledd.

Reparasjon av treemballasje

Vi tar med oss innspillet om at det kan være behov for veiledning til denne bestemmelsen, men foreslår ikke endring av forskriften på dette punktet.

Andre innspill til krav til materialgjenvinning

Utvidet produsentansvar innebærer at produsentene også tar ansvar for avfallsfasen av produktene de setter på markedet. Artikkel 8a(4) i rammedirektivet om avfall knytter produsentenes kostnadsforpliktelse til produkter satt på markedet av produsenten. Vi mener derfor at returselskapene og retursystemenes plikt til å sørge for materialgjenvinning skal baseres på den mengden emballasje som deres medlemmer (produsenter) har satt på det norske markedet per år. Vi mener innspillet fra IVAR om å endre beregningsgrunnlaget ikke gir grunn til å foreslå endringer her. Vi viser for øvrig til pågående gjennomgang av produsentansvaret der bl.a. klargjøring av roller og ansvar og behovet for å redusere gratispassasjerer adresseres.

Videre mener vi det er tilstrekkelig klart fra ordlyden i § 7-9a at minstekravene til materialgjenvinning gjelder for hvert returselskap og retursystem basert på den mengden emballasje som medlemmene har satt på markedet. Vi foreslår derfor ingen endring på dette punktet.

Vi er enig i at det med fordel kan tydeliggjøres i § 7-9a at plikten til å oppnå minstekravene for materialgjenvinning gjelder for alle emballasjetypene som er angitt i bestemmelsen. Vi foreslår

derfor å omformulere og presisere ordlyden i bestemmelsen slik at dette fremgår klart. Vi foreslår også å presisere i § 7-9a at plikten til materialgjenvinning er rettet mot emballasje-avfall. De foreslåtte endringene medfører ingen innholdsmessig endring av forslaget som var på høring.

Vi anbefaler at det presiseres i § 7-9a at kravene til materialgjenvinning er basert på "vektmengde", jf. omtale i kapittel 2.5.

2.5. Rapportering og dokumentering (§ 7-12)

Grønt Punkt Norge mener mengde satt på markedet bør rapporteres fordelt på nærings- og husholdningsavfall siden innsamlet mengde skal fordeles slik og det er en sammenheng mellom mengde satt på markedet og returselskapets forpliktelse til innsamling.

Oslo kommune mener det ikke er behov for rapportering på energiutnyttet mengde fordi energiutnyttelse ikke er en målsetting med avfallsforskriften kapittel 7. Grønt Punkt Norge mener ansvaret for å rapportere emballasjeavfall som følger restavfall ikke kan tillegges returselskap, og at returselskapenes plikt bør avgrenses til energiutnyttelse av det de selv har samlet inn.

Grønt Punkt Norge mener at returselskapene bør få en forpliktelse til å rapportere på priser som produsenter betaler til returselskapene (vederlagssatser) og viser til minimumskrav til produsentansvar i rammedirektivet om avfall.

BROD og Infinitum mener begrepet "mengde" i § 7-12 bør presiseres til være "vekt" fordi det er noe uklart om det menes antall enheter eller vekt.

BROD og Infinitum mener rapportering på antall sykluser etter § 7-12 bokstav b bør baseres på en beregning som tar hensyn til hele levetiden til det totale antall emballasjeeenheter i en ombruksordning (ombruks-pool).

BROD og Infinitum mener returselskap og retursystem bør rapportere på hvilke tap som oppstår i prosessene fram til ferdig materialgjenvunnet råvare fordi det vil vise effektiviteten til de ulike selskapene.

BROD og Infinitum mener det bør være krav om full offentlighet for rapporteringen i § 7-12.

Miljødirektoratets vurdering

Vi er enig i at returselskapene og retursystem bør rapportere mengde satt på markedet fordelt på nærings- og husholdningsavfall for å synliggjøre sammenhengen mellom mengde satt på markedet og innsamlet mengde for henholdsvis nærings- og husholdningsavfall. Innsamlet mengde skal rapporteres fordelt på nærings- og husholdningsavfall jf. foreslått § 7-12 c). Vi anbefaler at tilsvarende formulering tas inn i § 7-12 a).

Vi mener at det, ut fra sammenhengen mellom pliktene og kravene som er rettet mot returselskapene i forskriften, må legges til grunn at returselskapets plikt til rapportering etter § 7-12 er knyttet opp mot og avgrenset mot returselskapets plikter i forskriften forøvrig. For å tydeliggjøre dette ytterligere foreslår vi at det i bokstav c og e inntas henvisninger til hhv. § 7-9 og § 7-9a om returselskapets plikt til innsamling etc. og materialgjenvinning. Vi foreslår også å presisere ordlyden slik at det klart fremgår at rapporteringskravene på mengde energiutnyttet emballasjeavfall og emballasjeavfall behandlet på annen måte, er avgrenset til den mengden som returselskapet selv har sørget for er blitt energiutnyttet eller behandlet på annen måte.

En rapportering på vederlagsatser har ikke vært utredet eller hørt, og vi viser til pågående arbeid med gjennomføring av minimumskrav til produsentansvarsordninger i EUs rammedirektiv om avfall. Vi anbefaler ingen endringer i forskriften på dette nå.

Vi mener det med fordel kan presiseres at rapporteringen av mengder skal være basert på vekt (tonn), og anbefaler at begrepet "vektmengde" brukes tilsvarende som i avfallsforskriften kapittel 1. Som følge av denne presiseringen mener vi det også bør presiseres i § 7-9a og § 7-13 at kravene til materialgjenvinning og beregning av materialgjenvinningsandeler er basert på "vektmengde". Disse endringene innebærer ingen innholdsmessige endringer, og er i tråd med hvordan kravene til materialgjenvinning forstås og praktiseres i dag. For den særskilte rapporteringen på plastbæreposer er det imidlertid innført rapportering på antall enheter, og vi anbefaler å opprettholde dette, jf. forslag til § 7-12 bokstav j. Retursystem for drikkevareemballasje med pant vil ved søknad om fastsettelse av returandel bli bedt om å rapportere på antall enheter.

Vi har foreslått rapportering på antall sykluser for ombruksemballasje som følge av krav i Kommisjonsbeslutning 2019/665/EU. Definisjonen av en syklus ("rotation") i denne rettsakten omfatter ikke en beregning som tar hensyn til hele levetiden til det totale antall emballasje-enheter i en ombruksordning (ombruks-pool). Vi anbefaler ingen endringer i forskriften på dette.

Vi anbefaler ikke å utvide den årlige rapporteringen til å omfatte rapportering på svinn. Informasjon om svinn kan være nyttig, og vil til dels framgå av rapporteringen slik den er foreslått. Ved behov kan imidlertid ytterligere informasjon innhentes av Miljødirektoratet uten at vi nå utvider rapporteringsforpliktelsene i forskriften.

Offentliggjøring og mulighet til innsyn i rapportering til Miljødirektoratet er regulert av bl.a. offentleglova, og vi ser ikke behov for å ta inn bestemmelser om offentliggjøring av rapporter.

I enkelte tilfeller kan det tenkes at det er behov for å fravike/endre rapporteringsforpliktelsene, for eksempel dersom det anses nødvendig med halvårlige rapporteringer i en periode istedenfor årlige rapporteringer. Vi anbefaler derfor å beholde adgangen som Miljødirektoratet har i forskriften i dag til å endre rapporteringsforpliktelsene for det enkelte returselskap.

2.6. Beregning av andel materialgjenvinning (§ 7-13)

BROD og Infinitum mener det er uklart hva som menes med "materialgjenvunnet mengde" i fjerde ledd, og mener det er uklart om tap i selve prosessen for materialgjenvinning også skal regnes som svinn. De foreslår derfor en endring som innebærer at materialgjenvunnet mengde måles etter prosess for materialgjenvinning.

BROD og Infinitum mener at det skal åpnes for en "verdikjedejustering" ved beregning av andel materialgjenvunnet mengde, siden det er en viss forsinkelse fra en emballasjeeenhet settes på markedet til den blir avfall. De mener denne effekten og dermed usikkerheten i rapporteringen er særlig stor i perioder hvor emballasjetype fases inn eller ut.

BROD og Infinitum mener at korrigering for fukt og fremmedelementer også bør gjelde ved energiutnyttelse), ikke bare ved beregning av materialgjenvunnet mengde.

Oslo kommune mener at materialgjenvinningsandel skal beregnes for totale mengder emballasjeavfall som oppstår i et kalenderår, og foreslår et tillegg i fjerde ledd om det.

Miljødirektoratets vurdering

Bestemmelsen om målepunkt for materialgjenvunnet mengde er gjennomføring av artikkel 6a i emballasjedirektivet. Materialgjenvunnet mengde skal som hovedregel måles der emballasjeavfallet tilføres en prosess for materialgjenvinning og blir prosessert til nytt materiale. Det innebærer at eventuelle tap som skjer etter dette målepunktet ikke skal trekkes fra. Vi mener dette er tilstrekkelig klart i forskriftsforslaget, og anbefaler ingen endring her.

Vi anbefaler ikke at det tas inn en "verdikjedejustering" i § 7-13. Selv om det er en viss unøyaktighet når emballasjetyper fases inn og ut, legger vi til grunn at dette er et mindre problem når summen av emballasjetyper for et returselskap/retursystem sees under ett. Retursystemer for drikkevareemballasje har en egen rapporteringsrutine knyttet til søknad om returandel, som ikke er del av høringen.

Bestemmelsene om korrigering for fukt og fremmedlegemer er gjennomføring av Kommisjonsbeslutning 2005/270/EU. Disse bestemmelse handler om materialgjenvunnet mengde som det er knyttet tallfestede krav til. Vi ser ikke behov for å presisere dette for andre behandlingsformer som energiutnyttelse og foreslår ingen endringer i forskriften på dette.

Vi er uenig i at returselskapene skal få krav om å rapportere på materialgjenvinningsandel basert på total mengde emballasjeavfall som oppstår i et år. Det finnes flere, og konkurrerende returselskap for samme emballasjemateriale, og disse har ikke forutsetning for å rapportere nasjonale tall. Miljødirektoratet beregner årlig nasjonale tall for emballasjeavfall.

Vi ser behov for å endre ordlyden om sammensatt emballasje (komposittemballasje) i første ledd i § 7-13. Bakgrunnen for bestemmelsen er artikkel 6c (2) i Kommisjonsbeslutning 2005/270/EF der det er tydelig at "emballasjeeinheit" skal legges til grunn. Vi anbefaler derfor en presisering i § 7-13 første ledd slik at dette framkommer.

Vi foreslår at det presiseres i § 7-13 at kravene til beregning av materialgjenvinningsandeler skal baseres på "vektmengde", jf. omtale i kapittel 2.5.

2.7. Emballasjeregister (§ 7-14b)

Grønt Punkt Norge, Oslo kommune, Trondheim kommune og Zero er positive til etablering av et emballasjeregister. NHO og NHO Mat og Drikke og Norsk Industri har gitt innspill om at emballasjeregisteret bør etableres og driftes på en kostnadseffektiv måte. Flere aktører herunder Emballasjeforeningen, Grønt Punkt Norge, Hold Norge Rent, NHO og NHO Mat og Drikke mener at emballasjeregisteret bør tillegges en rekke flere oppgaver og funksjoner.

Emballasjeforeningen, Grønt Punkt Norge, NHO og NHO Mat og Drikke har gitt innspill om at det er behov for at emballasjeregisteret framskaffer tall for produksjon og import av emballasje, herunder netthandel og grensehandel, og at emballasjeregisteret beregner nasjonale tall for mengder emballasje satt på markedet. Grønt Punkt mener i tillegg at emballasjeregisteret skal beregne emballasjemengder per produsent, fordele innsamlingsforpliktelser til returselskapene og gjennomføre kontroller med returselskapene.

Emballasjeforeningen mener det ikke er rimelig at et emballasjeregister finansieres av returselskapene og deres medlemmer og mener at dette er kontrolloppgaver som tilligger Miljødirektoratet på lik linje med tilsynsoppgaver. NHO og NHO Mat og Drikke har et tilsvarende innspill, og mener at staten bør dekke en forholdsmessig andel av driftskostnadene til et emballasjeregister slik at kostnadene ikke bæres av returselskapene alene.

Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet og WWF ønsker et emballasjeregister velkommen, men tar samtidig til orde for det "plastregister" for å få oversikt over plast som settes på det norske markedet, avfallsbehandling og forsøpling.

Miljødirektoratets vurdering

Nasjonale tall for emballasjeavfall blir årlig beregnet av Miljødirektoratet basert på bl.a. rapporteringen fra returselskap og retursystem og rapportert til EU/Eurostat.⁹ Framover ønsker Miljødirektoratet å også bruke data fra emballasjeregisteret til denne rapporteringen. Et emballasjeregister med ytterligere funksjoner og oppgaver har ikke vært utredet eller hørt og vi

⁹Konsulentselskapet COWI AS har de siste årene bistått Miljødirektoratet med dette.

anbefaler ikke det nå. Vi viser til gjennomgangen av produsentansvaret, hvor slike tema kan vurderes nærmere.

Miljødirektoratet har startet etablering av et emballasjeregister som del av systemet som i dag brukes for produsentansvarsordningene for EE-produkter, kjøretøy og batterier ("Produsentansvar"). Miljødirektoratet har så langt dekket kostnader til dette, og de allerede påløpte utviklingskostnadene vil ikke bli belastet returselskapene. Vi mener likevel at det er i tråd med prinsippet om at forurenser betaler at produsenter av emballasje, gjennom returselskapene, dekker kostnadene til videre utvikling og drift av emballasjeregisteret, avgrenset til funksjonene som framgår av § 7-14. Vi viser til at returselskap for elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) dekker kostnader til EE-registeret og at dette følger av avfallsforskriften § 1-21.

Vi anbefaler derfor at foreslått ny § 7-14 b opprettholdes

2.8. Andre innspill

IVAR og Oslo kommune påpeker at Vedlegg II bør ha norsk tekst, ikke dansk.

Miljødirektoratets vurdering

Vi har erstattet teksten i Vedlegg II med norsk tekst basert på oversettelse som Utenriksdepartementet har laget.

3. Innspill til avfallsforskriften kapittel 6 (drikkevareemballasje)

3.1. Hjemmelsgrunnlag, formål

Oslo kommune støtter Miljødirektorats forslag om å utvide hjemmelsgrunnlaget til å omfatte også forurensningsloven. Oslo Kommune foreslår å gjøre formålsbestemmelsene i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 like, samt å ta inn formulering om å redusere utslipp av klimagasser.

Miljødirektoratets vurdering

Bortsett fra en presisering om "inneremballasje" har ikke endring av formålsbestemmelsen vært vurdert eller hørt. Vi anbefaler at forslaget opprettholdes når det gjelder hjemmelsgrunnlag og formålsbestemmelsen (§ 6-2). Vi viser igjen til gjennomgangen av produsentansvaret, hvor slike tema kan vurderes nærmere.

3.2. Definisjoner (§ 6-3)

IVAR og Oslo kommune mener at det er unødvendig med en definisjon av "gjenvinning" fordi det ikke er en del av endringene av EUs regelverk. Grønt Punkt Norge mener det bør presiseres i definisjonen av "gjenvinning" at både materialgjenvinning og energiutnyttelse er gjenvinning.

Oslo kommune mener at "ombruk" bør defineres og foreslår at ombruk tas inn i § 6-5a, se omtale nedenfor.

Miljødirektoratets vurdering

Definisjonen av gjenvinning i § 6-3 ble foreslått endret for å bringe definisjonen i samsvar med definisjonen av gjenvinning i forurensningslovens § 27a og rammedirektivet om avfall. Gjeldende definisjon av gjenvinning i § 6-3 skiller seg fra definisjonen i forurensningsloven og rammedirektivet ved at "ombruk" etter § 6-3 også er å anse som gjenvinning samtidig som forberedelse til ombruk ikke er å anse som gjenvinning. Definisjonen har betydning for definisjonen av retursystem i § 6-3 første ledd og kravene i § 6-4 om etablering og godkjenning av retursystem, som er en særnorske bestemmelser. Definisjonen av gjenvinning har også betydning for innholdet i definisjonen av materialgjenvinning som er foreslått inntatt i forskriften.

Det er etter vårt syn uheldig å beholde en definisjon av gjenvinning i § 6-3 som avviker fra den veletablerte definisjonen i forurensningsloven og i rammedirektivet for avfall, og dette vil også være problematisk ift. definisjonen av materialgjenvinning. Vi anbefaler derfor å opprettholde vårt forslag. For å sikre at ombruk fremdeles er en del av definisjonen av retursystem foreslår vi å presisere i § 6-3 første ledd at "med retursystem forstås i dette kapitlet en ordning der forbruker vederlagsfritt kan levere tomemballasje i retur til ombruk eller gjenvinning". For å sikre at ombruk fremdeles er en av forutsetningene for godkjenning av retursystem, foreslår vi å presisere i § 6-4 at "det er en forutsetning for godkjenning er at retursystemet forventes å oppnå minimum 25 % retur, og at emballasjen går til miljømessig forsvarlig ombruk eller gjenvinning." Dette innebærer at gjeldende rett videreføres, samtidig som definisjonen av gjenvinning bringes i samsvar med forurensningslovens og rammedirektivets definisjon.

Det finnes ingen plikter direkte knyttet til ombruk i avfallsforskriften kapittel 6 utover kravet i § 6-4 andre ledd om at retursystem basert på energiutnyttelse bare godkjennes dersom ombruk eller materialgjenvinning ikke er teknisk, miljømessig eller økonomisk forsvarlig. Vi ser derfor ikke behov for å definere ombruk. Ombruk (re-use) er definert i EUs rammedirektiv om avfall, og vi vil i utgangspunktet legge denne definisjonen til grunn ved behov for veiledning mv.

3.3. Etablering og godkjenning av retursystem (§ 6-4)

Oslo kommune ønsker flere endringer i bestemmelsene knyttet til etablering og godkjenning av retursystem, bl.a. at minstekravet til returandel heves og at bestemmelsene i større grad er rettet mot materialgjenvinning og ombruk.

Miljødirektoratets vurdering



Bortsett fra kravet om å sannsynliggjøre oppfyllelse av pliktene til retursystem i § 6-5a, så har ikke andre endringer av bestemmelsen om godkjenning og etablering vært vurdert eller hørt i dette arbeidet. Vi anbefaler derfor ingen endringer i § 6-4 nå.

3.4. Plikt til materialgjenvinning, rapportering mm. (§ 6-5a)

Grønt Punkt Norge viser til sine innspill til avfallsforskriften kapittel 7 om bl.a. nye krav til materialgjenvinning og beregning av materialgjenvunnet mengde.

Miljødirektoratets vurdering

Grønt Punkt Norge sine innspill er omtalt og vurdert i kapittel 2.