

# Rapport - Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge

1. Innledning .....	2
1.1. Bakgrunn.....	2
1.2. Omfang og avgrensninger .....	3
1.3. Gjennomføring av oppdraget .....	3
1.4. Eksterne innspill til gjennomgangen .....	4
2. Utvikling av utvidet produsentansvar i Norge .....	5
2.1. Nye krav til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall.....	6
3. Gjennomgang av produsentansvarsordningene i Norge .....	7
3.1. Elektriske og elektroniske produkter .....	7
3.2. Batterier .....	13
3.3. Kjøretøy.....	16
3.4. Dekk .....	18
3.5. Emballasje (ikke til drikkevarer).....	20
3.6. Drikkevareemballasje .....	26
3.7. PCB-holdige isolerglassruter .....	31
3.8. Om konkurranse i produsentansvarsordningene .....	34
4. Bør produsentansvaret utvides til å løse andre prioriterte oppgaver? .....	36
4.1. Sirkulær økonomi .....	36
4.2. Medansvar for forsøpling .....	37
4.3. Utvide virkeområdet for eksisterende ordninger .....	37
5. Konklusjon .....	39
Vedlegg 1. Gjennomgang av dagens ordninger mot artikkel 8 og 8a i EUs rammedirektiv om avfall.....	41
1. Om kravene i rammedirektivet om avfall artikkel 8 og 8a.....	41
2. For hvilke ordninger gjelder minstekravene i artikkel 8a .....	42
3. Gjennomgang og vurdering av minstekravene i artikkel 8a ift. eksisterende ordninger .	43

## 1. Innledning

### 1.1. Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga 12. november 2020 Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomgå og foreslå forbedringer av utvidet produsentansvar i Norge. Miljødirektoratet svarer her på del 1 av oppdraget.

Utvidet produsentansvar gir produsentene ansvar for produktene også når de har blitt avfall. Dette virkemiddelet har vært i bruk på en rekke områder siden 1990-tallet, primært som et avfallspolitisk virkemiddel for å fremme materialgjenvinning og forsvarlig avfallshåndtering. Det framkommer av oppdragsbrevet at departementet ønsker at ordningene gjøres mer robuste og effektive, og at de i større grad støtter opp under den sirkulære økonomien. Produsentansvaret skal også tilpasses nye krav til utvidet produsentansvar i det reviderte rammedirektivet om avfall (2008/98/EC) og direktiv om plastprodukter (EU 2019/904).

Det er økt fokus på sirkulær økonomi både nasjonalt og i EU. Regjeringsplattformen sier at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre, og regjeringen skal utarbeide en nasjonal strategi om sirkulær økonomi. Denne er ventet i løpet av første halvår 2021, og vil sammen med EUs arbeid med oppfølging av handlingsplanen for sirkulær økonomi fra mars 2020 (COM 2020/98), medføre videreutvikling av en rekke regelverk for å støtte opp om sirkulær økonomi.

Oppdraget gjennomføres i flere deloppdrag.

Miljødirektoratet er i første del av oppdraget bedt om å gjennomgå dagens etablerte produsentansvar opp mot eksisterende målsettinger, og gjøre en samlet vurdering av behov for endringer og videreutvikling av ordningene. Dagens ordninger skal også vurderes opp mot nye krav til produsentansvarsordninger som stilles i EUs reviderte rammedirektiv om avfall. Miljødirektoratet har også vist til behov for endringer i dagens ordninger som følge av EUs direktiv om plastprodukter.

Miljødirektoratet skal i andre del av oppdraget komme med anbefalinger til generelle endringer av utvidet produsentansvar, og skal da vurdere nærmere hvordan produsentansvarsordningene kan bli mer effektive, mer robuste og støtte opp under en sirkulær økonomi. Forslagene må dekke minstekrav i EUs reviderte rammedirektiv om avfall og legge til rette for etablering av nye produsentansvarsordninger i fremtiden. Direktoratet skal overordnet skissere gjennomføring av nye produsentansvarsordninger og krav til produsentansvar under EUs direktiv om plastprodukter.

I den tredje delen av oppdraget skal Miljødirektoratet utarbeide og konsekvensutrede konkrete forslag til forskriftsendringer for forbedring av de eksisterende ordningene, overholdelse av nye EU-krav og innføring av nye produsentansvarsordninger.

## 1.2. Omfang og avgrensninger

Gjennomgangen omfatter de syv eksisterende produsentansvarsordningene som er regulert i avfallsforskriften; ordningene for elektriske og elektroniske produkter, batterier, kjøretøy, dekk, emballasje til drikkevarer, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter. Med produsentansvarsordning menes en ordning for utvidet produsentansvar, det vil si et sett av tiltak for å sikre at produsenter av produkter, bærer det finansielle ansvaret eller det finansielle og organisatoriske ansvaret for håndteringen av avfallsfasen i et produkts livssyklus. Med produsent menes importør og norsk produsent, heretter omtalt som produsent.

Gjennomgangen er i hovedsak gjort ordning for ordning. Det betyr at hver ordning er beskrevet sammen med utfordringer Miljødirektoratet har identifisert og nødvendige behov for endringer som følge av de nye kravene til produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall. EUs direktiv om plastprodukter er nevnt der det er relevant. Arbeidet er basert på erfaringer som Miljødirektoratet har gjort seg gjennom forvaltning av ordningene, i tillegg til innspill fra andre myndigheter og aktørene i bransjen. Gjennomgangen dekker forhold knyttet til både forvaltning og oppnåelse av miljøformål. Det er ikke gjennomført en full evaluering, men en vurdering av problemstillingene Miljødirektoratet mener er mest relevante for videre utvikling av ordningene. I vedlegg 1 finnes en gjennomgang av ordningene opp mot de nye kravene til produsentansvar i artikkel 8 og 8a i EUs rammedirektiv om avfall.

Med bakgrunn i gjennomgangen som er gjort, har Miljødirektoratet vurdert at det er behov for endringer og videreutvikling av ordningene.

Det pågår prosesser for å endre både norsk regelverk og EUs regelverk for flere av ordningene. Vi vil i dette dokumentet kun nevne disse prosessene kort der det er relevant.

Krav om at produsenter skal få ansvar for forsøpling for emballasjeprodukter og enkelte andre plastprodukter i direktiv om plastprodukter vil bli gjennomgått nærmere i del 2 av oppdraget.

Miljødirektoratet har tidligere sett på muligheten for innføring av produsentansvar for utrangert utstyr i plast fra fiskeri- og oppdrettsnæringen i Norge, og leverte en anbefaling til KLD 05.09.2019 om hvordan det kan jobbes videre med dette. Miljødirektoratets anbefalinger har ikke vært fulgt opp videre etter dette, og arbeidet med produsentansvar for utrangert utstyr i plast fra fiskeri- og oppdrettsnæringen vil nå i stedet vurderes under del 2 og 3 av oppdraget.

Vurdering av behov for endringer og videreutvikling av ordningene er i denne omgang ikke konsekvensutredet, dette gjøres på overordnet nivå som del av oppdragets del 2 og i detalj for del 3.

## 1.3. Gjennomføring av oppdraget

Miljødirektoratet har gjennomført innspillmøter 3. og 4. desember 2020, der 46 aktører deltok.

Som en del av gjennomgangen har det vært kontakt med Skattedirektoratet og Konkurransetilsynet.

For å lære av erfaringer fra andre land er det innhentet informasjon om produsentansvarsordninger i noen utvalgte land i Europa.

## 1.4. Eksterne innspill til gjennomgangen

Miljødirektoratet har mottatt en rekke innspill til gjennomgangen fra aktører som selv er direkte og indirekte berørt av dagens produsentansvarsordninger, som vil bli berørt av kommende ordninger, så vel som organisasjoner som representerer disse. Også en rekke miljøorganisasjoner har gitt innspill i prosessen. Innspillene retter seg mot hvordan dagens ordninger fungerer, hva som bør vektlegges for å møte nye krav og hvordan ordningene kan bidra til sirkulær økonomi. Innspillene retter seg blant annet mot:

- Virkeområdet og alternativer til produsentansvaret, herunder produsentansvar for all plast, økt ansvar for avfall som havner i restavfallet og som forsøpling, etablering av nye ordninger, og å vurdere alternativer og hensiktsmessigheten til eksisterende ordninger.
- Tydeliggjøring av grensesnitt, roller og ansvar for produsenter, importører, kommuner og andre aktører med plikter.
- Tiltak for å redusere antall gratispassasjerer, bedre kontroll og registrering av mengde produkter satt på markedet, bedre oppfølging fra myndighetene, konsekvenser ved avvik, og etablering av et eget kontrollorgan.
- Sikre eller regulere, eventuelt begrense, konkurransen i ulike ledd i ordningene.
- Bedre kostnadsdekning for kommunene der et delt ansvar gjør at de utfører oppgaver på vegne av returselskapene.
- Krav til statistikk og transparens, inkludert hvordan forpliktelser nås.
- Innføre krav om bruk av materialgjenvunnet råvare i nye produkter, samt øvrige/supplerende forslag om andre virkemidler som avgift og differensierte vederlag for produsenter og importører med økomodulering.
- Tiltak for å bedre materialgjenvinnbarhet, øke levetid, reparasjon og ombruk

De viktigste innspillene er behandlet under gjennomgangen av de enkelte ordningene og kapittelet om utvidelse av ordningene (kap. 4).

## 2. Utvikling av utvidet produsentansvar i Norge

De første ordningene for utvidet produsentansvar ble etablert på 1990-tallet, som bransjeavtaler inngått mellom Miljødepartementet (nå KLD) og aktørene i bransjen. Norge var tidlig ute på noen områder, men etter hvert har de fleste ordningene en forankring i EU sitt regelverk. Vi har også noen særnorske ordninger som ikke er direkte knyttet til krav fra EU. De opprinnelige bransjeavtalene dannet grunnlaget for etableringen av non-profit returselskap. Etter hvert har økt konkurranse om produsentansvaret gitt behov for økt regulering. I dag er det innført ordninger for 7 produkttyper, og alle er regulert i avfallsforskriften. Produsentansvaret for de 7 produkttypene ivaretas av til sammen 18 returselskap og 9 retursystemer<sup>1</sup>. Tabell 1 viser dagens ordninger, når de første gang ble etablert, antall godkjente returselskaper og innsamlet mengde avfall.

Tilgjengelige data viser at de godkjente returselskapene/-systemene samlet håndterte i underkant av 1 million tonn avfall og hadde årlige kostnader i 2019 på over 1,5 milliarder kroner med å sørge for innsamling og behandling av avfallet de har ansvar for.

Tabell 1. Oversikt over produkttyper som er regulert med utvidet produsentansvar i Norge

Produkttype	Regulert i avfallsforskriften	EU-regulering av produsentansvar	Første gang innført i Norge	Godkjente returselskap / -systemer	Mengde innsamlet avfall i 2019 (i produsentansvarsordningen)
Elektriske og elektroniske produkter (EE)	kap 1	WEEE-direktivet, 2012/19/EU	1998	5	138 000 tonn
Batterier	kap. 3	Batteri-direktivet, 2006/66/EC	1993	4	19 000 tonn
Kjøretøy	Kap. 4	ELV-direktivet, 2000/53/EC	2002	1	191 000 tonn
Dekk	Kap. 5		1995	1	65 400 tonn
Emballasje til drikkevarer	Kap. 6	Emballasje-direktivet, 94/62/EC	1993	9	122 000 tonn
Emballasje	Kap. 7	Emballasje-direktivet, 94/62/EC	1995	6	413 000 tonn
PCB-holdige isolerglassruter	Kap. 14		2002	1	1 385 tonn

<sup>1</sup> Begrepet retursystemer er knyttet til ordningen for drikkevareemballasje, de øvrige ordningene har returselskap

## 2.1. Nye krav til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall

For å styrke ombruk av produkter, forebygge at avfall oppstår og øke materialgjenvinning og annen gjenvinning av avfall, fremgår det av rammedirektivet om avfall artikkel 8 at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at produsenter av produkter har et utvidet produsentansvar. Direktivet åpner for at medlemsstatene kan treffe mange ulike typer av tiltak for dette formål, både regulatoriske og øvrige tiltak.

Ved direktiv 2018/851/EU som endrer rammedirektivet om avfall ble det innført nye krav til utvidet produsentansvar, herunder minstekrav til ordninger for utvidet produsentansvar. Minstekravene ble innført for å oppnå økt harmonisering for blant annet å forbedre styringen og gjennomsiktigheten i slike ordninger. EU ønsker også å redusere kostnadene og forbedre resultatene, samt sikre like konkurransevilkår og unngå hindringer for et velfungerende indre marked.

Alle dagens produsentansvarsordninger i Norge er etter Miljødirektoratets vurdering å anse som ordninger for utvidet produsentansvar etter definisjonen i rammedirektivet om avfall artikkel 3 nr. 21. Dette innebærer at de nye minstekravene skal være oppfylt for alle ordningene innen 5. januar 2023.

Miljødirektoratet har gjort en foreløpig vurdering av hvorvidt det er behov for å treffe tiltak for å sikre at eksisterende produsentansvarsordninger i Norge oppfylder disse minstekravene. Denne gjennomgangen finnes i sin helhet i vedlegg 1. En nærmere juridisk vurdering vil gjøres som en del av oppdragets del 2.

Vi vil for øvrig bemerke at vi ser et generelt behov for å vurdere om det er hensiktsmessig å etablere en felles overordnet regulering for produsentansvarsordningene i Norge. Dette vil vurderes nærmere i oppdragets del 2.

### 3. Gjennomgang av produsentansvarsordningene i Norge

I dette kapittelet gjennomgås de syv produsentansvarsordningene i Norge med hensyn på hvordan de er regulert, i hvilken grad de har bidratt til måloppnåelse og status for ordningene. Videre er viktige utfordringer med å sikre måloppnåelse og effektive ordninger identifisert og gitt en innledende drøfting. For hver ordning er det også gjort en foreløpig vurdering av behov for tilpasninger i tråd med krav i rammedirektivet om avfall. Oppsummeringen av denne vurderingen er gitt avslutningsvis i omtalen av hver ordning. Den fulle gjennomgangen finnes i vedlegg 1.

#### 3.1. Elektriske og elektroniske produkter

Formålet med ordningen er å forebygge og redusere miljøproblemene knyttet til EE-avfall ved at produsenter og importører av EE-produkter finansierer innsamling og forsvarlig behandling av avfallet.

Produsentansvaret for elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter) ble forskriftsfestet i avfallsforskriften kapittel 1 i 1999 og hadde sitt utspring i en avtale fra året før mellom Miljøverndepartementet og bransjen. I ettertid har denne forskriften blitt endret i forbindelse med gjennomføring av WEEE-direktivet (Waste electrical and electronic equipment) i EU.<sup>2</sup> Forskriften etablerer rammevilkår for produsentansvaret, gjennom regler for innsamling og behandling av produktene når de blir avfall og avfallsregnskap.

WEEE-direktivet gir Norge en rekke forpliktelser gjennom EØS-avtalen, som Miljødirektoratet rapporterer på årlig.

Produsentansvaret for EE-produkter dekker så godt som alle EE-produkter som settes på markedet i Norge. Det er enkelte unntak i forskriften for noen bruksområder. Virkeområdet i Norge er videre enn i EU, der EE-produkter til industrien er unntatt.

#### Roller og ansvar

Produsenter og importører (heretter produsent) har plikt til å finansiere innsamling, sortering og behandling av EE-avfall gjennom å være medlem i et godkjent returselskap for EE-produkter.

Det finnes i dag fem returselskap for EE-produkter godkjent av Miljødirektoratet<sup>3</sup>.

Returselskapene skal sørge for innsamling og behandling av EE-avfall og føre avfallsregnskap. Returselskapene konkurrerer om å få produsenter som medlem. De inngår også kontrakter med underleverandører for tjenester som innsamling og behandling av avfallet.

Kommuner og forhandlere av EE-produkter har plikt til å ta imot EE-avfall. Kommunen skal ta imot EE-avfall fra husholdninger gratis, men kan ta betalt for næringsavfall. Kommunen har rett

---

<sup>2</sup> 2012/96/EU

<sup>3</sup> Renas AS, ERP Norway AS, Recipo AS, Serva AS og Norsirk AS



til å få avfallet hentet gratis av et returselskap. Dette innebærer blant annet at returselskap skal stille med tilstrekkelig emballasje vederlagsfritt, dersom kommunen ønsker det. Kommunen har på sin side plikt til å sortere EE-avfall fra øvrig avfall og oppbevare det på egnet sted. Det er også anledning for kommuner og forhandlere til å sende avfallet videre til lovlige avfallsanlegg. Dette kan for eksempel gjelde EE-avfall med positiv materialverdi.

Lovlige avfallsbehandlingsanlegg kan være underleverandører for returselskapene, men kan også konkurrere fritt om EE-avfallet.

### Innsamling og behandling

Returselskapene skal etter forskriften ha landsdekkende innsamling av EE-avfall. Kravene sikrer at alle returselskap henter en viss andel EE-avfall i definerte regioner av landet. Dette skal sikre at ingen returselskap kan skumme fløten og unnlate å hente EE-avfall der kostnadene til transport etc. er høye.

Returselskapene kan samarbeide om innsamling i deler av landet hvor innsamlingen ellers ville føre til en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Returselskapene inngår avtaler med underleverandører for transporttjenester, og med behandlingsanlegg om håndtering av avfallet. Kostnader blir dekket ved at returselskapene krever inn et vederlag fra produsenter av EE-produkter.

WEEE-direktivet forplikter Norge til å samle inn en mengde EE-avfall tilsvarende 65 prosent av mengden EE-produkter som settes på markedet årlig. EE-avfall samles inn både i og utenfor returordningen. Alt EE-avfall som oppstår i Norge har et tilbud om innsamling. Likevel er det grunn til å anta at Norge ikke klarer innsamlingskravet til EU. Dette omtales nærmere nedenfor.

EE-avfall som går til lovlig avfallsmottak blir miljøsanert, slik at komponenter som inneholder farlige stoffer, farlig avfall og liknende blir fjernet og håndteres separat. På den måten håndteres miljøgifter og farlig avfall i EE-avfallet og fjernes fra kretsløpet. EE-avfall miljøsaneres hovedsakelig i Norge eller Sverige. Derfra går enkelte fraksjoner til behandlingsanlegg, hovedsakelig i EU, men i noen tilfeller også i andre land. Fraksjoner som inneholder farlig avfall går til behandling i Norge eller EU.

Vi vurderer at EE-avfall som leveres til anlegg med avtale med returselskap eller andre lovlige anlegg i Norge får miljømessig god behandling.

Langsiktige rammevilkår for produsentansvar har bidratt sterkt til å sikre innsamling og behandling av EE-avfall i hele Norge, slik at ressursene i avfallet utnyttes, mens farlige stoffer i avfallet håndteres trygt. Rammevilkårene har videre bidratt til finansiering og etablering av flere avanserte anlegg for miljøsanering, sortering og behandling i Norge.



Metaller fra EE-avfall har høy verdi i markedet og forhandles etter priser fra metallbørser. Plast fra EE-avfall kan ha positiv verdi dersom den sorteres i rene plasttyper. Annen plast fra EE og restfraksjon etter fragmentering/oppkverning har negativ verdi.

EE-produkter selges i en del tilfeller brukt mellom virksomheter og privatpersoner, uten å være kassert. Produsentansvaret gjelder ikke slik aktivitet, da ansvaret knytter seg til innsamling og behandling av kasserte EE-produkter. Etter at EE-produkter er kassert kan de likevel gå til forberedelse til ombruk, som kan være sjekk, reparasjon eller annen oppgradering før videre bruk. Videre kan enkelte komponenter fra EE-avfall også brukes om igjen i nye EE-produkter. I dag er den totale registrerte mengden forberedelse til ombruk fra produsentansvarsordningene 1,5 prosent av total innsamlet mengde.

Det er egne krav i avfallsforskriften til materialgjenvinning av det som samles inn for hver produktgruppe EE-avfall. Kravene varierer mellom 55 og 85 prosent forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Alle returselskap klarer i dag disse kravene. Det er også grunn til å tro at EE-avfall som samles inn utenfor returordningen og behandles i Norge overholder kravene, siden aktørene har økonomisk incentiv til å ombruke eller materialgjenvinne for å få ut metallverdiene i avfallet.

Lovlige avfallsbehandlingsanlegg skal ha tillatelse etter forurensningsloven § 29 jf. § 11 for å kunne behandle EE-avfall, med unntak av enkelte anlegg som driver forberedelse til ombruk.

### Statistikk og rapportering

Returselskapene rapporterer detaljert informasjon til produsentansvar.no om avfallet de samler inn og behandler. Returselskapene skal ha oversikt over alle behandlingsanlegg i sin kjede til avfallet er sluttbehandlet, og rapportere hvilket land sluttbehandlingen skjer i.

Behandlingsanlegg som behandler EE-avfall uten avtale med et godkjent returselskap har også plikt til å rapportere til myndighetene. Denne rapporteringen dekker behovet for rapportering videre til EU/Eurostat og er mindre detaljert enn rapportering fra returselskapene. Alle som eksporterer EE-avfall må ha samtykke fra Miljødirektoratet.

For å øke kvaliteten på returselskapenes rapportering og sikre etterlevelse av kravene er det innført krav om flere typer tredjepartsløsninger med revisor og sertifiseringsorgan.

Miljødirektoratet sammenstiller rapporteringen fra returselskap og behandlere, beregner nasjonale tall, og rapporter videre til EU/Eurostat i henhold til kravene i WEEE-direktivet.

### Tilsyn og oppfølging

Miljødirektoratet følger opp returselskapene gjennom deres rapportering og ved revisjoner av returselskapene.

Legitimiteten til produsentansvaret sikres ved at så godt som alle EE-produkter som settes på det norske markedet inngår i produsentansvaret. Miljødirektoratet fører tilsyn med om produsenter er medlem av et godkjent returselskap. Datasystemet Produsentansvar, som er en videreføring av EE-registeret, legger til rette for at Miljødirektoratet kan identifisere og følge opp importører som ikke er medlem av et returselskap. Informasjon om gratispassasjerer er kun tilgjengelig for myndighetene.

Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) fører tilsyn med at kommuner og forhandlere følger sine plikter til mottak av EE-avfall og til informasjon. I tillegg er de tilsynsmyndighet for behandlingsanlegg med tillatelse til å håndtere EE-avfall. Det har vært gjennomført mange tilsyn rettet mot forhandlere. Det har helt opp til i dag vært avdekket mange tilfeller av brudd på regelverket, som bl.a. har medført at EE-avfall er eksportert ulovlig ut av landet; noe miljømyndigheten ser svært alvorlig på. Avvik følges opp med de virkemidler miljømyndighetene har, inkludert bruk av tvangsmulkt.

For å hindre ulovlig eksport av EE-avfall som brukte produkter, fører Miljødirektoratet tilsyn med eksportører i samarbeid med Tolletaten. Miljødirektoratet samarbeider videre med andre etater i oppfølgingen av en lang rekke andre tiltak som skal stanse ulovlig eksport av EE-avfall.

### Utfordringer med ordningen for elektriske og elektroniske produkter

Miljødirektoratet har identifisert flere utfordringer med dagens ordning for EE-avfall. Disse er beskrevet nedenfor og vil bli vurdert nærmere i del 2 av oppdraget. Her vil det også sees på overordnede grep som kan bidra til å løse utfordringene, støtter opp om sirkulær økonomi og gjør ordningen mer robust.

#### *EE1: Norge klarer ikke EU-kravet til innsamlet mengde*

I tillegg til krav til materialgjenvinning og gjenvinning, er Norge forpliktet til å samle inn EE-avfall tilsvarende 65 prosent av mengden EE-produkter i produktgruppe 1-6, som settes på markedet<sup>4</sup>. Produktgruppe 1-6 omfatter vanlige EE-produkter som brukes i husholdninger. Produktgruppe 7 og 8, som er stort industrielt utstyr og store kabler, er ikke omfattet av WEEE-direktivet. Norge er også forpliktet etter direktivet til å ha oversikt og data for alle avfallsstrømmene for EE-avfall, både i og utenfor produsentansvaret.

Det er vanskelig å beregne hvor mye EE-produkter som settes på markedet, blant annet fordi vekten av emballasje er ukjent og at noen varenummer ved import omfatter både EE-produkter og andre produkter. Miljødirektoratet har tidligere engasjert konsulent for å vurdere dette. Norsk industri, Norsk Returmetallforening, Renas, Norsirk og Recipo gjennomfører et liknende prosjekt nå. Miljødirektoratet foreslår å samle informasjonen i disse prosjektene og beregne måloppnåelse som en del av oppdragets del 2.

---

<sup>4</sup> Artikkel 7 i WEEE-direktivet (2012/19/EU)



EE-avfall kan komme på avveie og dermed ikke bli registrert som innsamlet mengde og føre til forurensning. Vi vurderer at EE-avfall som hentes av uvedkomne hos forhandlere og kommunale mottak, kan føre til ulovlig eksport. Miljødirektoratet har sendt Klima- og miljødepartementet anbefaling om endring av forskriften for å tydeliggjøre krav til hvem som kan hente avfall på mottak.

Det er konkurranse mellom behandlingsanlegg og returselskap om tilgang til EE-avfallet. Miljødirektoratet erfarer at kontraktene mellom lovlige behandlingsanlegg og returselskap er utformet slik at det i flere tilfeller er mer lønnsomt for behandlingsanleggene å håndtere EE-avfall uten avtale med returselskap, dvs at avfallet ikke blir samlet inn på vegne av et returselskap. Dette er tillatt ifølge avfallsforskriften, forutsatt at behandlingsanlegg følger alle behandlings- og rapporteringskrav. Det er lav innrapportering fra behandlingsanleggene og samtidig redusert innsamlet mengde gjennom retursystemene de siste årene. En mulig forklaring på dette kan være at behandlingsanlegg underrapporterer til myndighetene. Vi mener det er behov for å vurdere tiltak for å bedre rapporteringen fra behandlingsanlegg.

Myndighetene får heller ikke tall på EE-avfall som samles inn til forberedelse til ombruk utenom returordningen eller mottak med tillatelse etter forurensningsloven. Bedring av statistikken for denne strømmen bør utredes videre i del 2 av oppdraget.

#### *EE2: Kommunene ønsker mer kostnadsdekning*

Alle kommuner har rett på å få hentet EE-avfall av et returselskap. Likevel har vi tidligere erfart at dette ikke alltid har skjedd. Miljødirektoratet kan pålegge returselskap å hente avfall, men i praksis er det svært vanskelig å identifisere hvilket returselskap som har plikt i den enkelte kommunen og dermed ikke har overholdt sin forpliktelse i kommunen.

Vi har fått innspill om at kommuner og returselskap ofte er uenige om kostnadsdekning for den jobben kommunen gjør før EE-avfallet hentes, særlig om kompensasjon for oppgaver som går utover kommunenes plikter i forskriften. Forholdet til selvkostregelverket og statsstøtterregelverket problematiseres også av flere. Slike oppgaver reguleres privatrettslig mellom kommunen og returselskap, og er ikke regulert i avfallsforskriften. Miljødirektoratet presiserte hvilke plikter og rettigheter kommunene har i forbindelse med en uenighet mellom en kommune og et returselskap i 2017.

Det kan likevel være behov for å presisere rollene og ansvaret til kommuner og returselskap. Vi mener dette bør klargjøres videre i del 2, i sammenheng med ordningene for emballasje og batteri.

#### *EE3: Bør særnorske produktgrupper reguleres som i dag?*

Enkelte aktører mener produsentansvaret for EE-avfall er for vidt og at produktgrupper som er særnorske og lønnsomme å samle inn og behandle burde unntas fra virkeområdet til regelverket, helt eller delvis. Måten innsamlingsforpliktelsen er utformet i forskriften tvinger returselskap til

å kjøpe avfall av konkurrenter som har samlet inn mer enn sin forpliktelse, også når avfallet er lønnsomt å behandle. Det er lite hensiktsmessig, gir ikke en god forhandlings- og konkurranse-situasjon og kan føre til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Vi mener det bør utredes om slikt avfall kan reguleres på en bedre måte i oppdragets del 2, for å fortsatt sikre at avfallet blir samlet inn og behandles med de beste teknikker men uten de konkurransemessige ulempene. Produktgruppe 7 og 8, industrielle produkter og kabler bør inngå i denne vurderingen.

#### *EE4: Ulovlig eksport*

EE-avfall som eksporteres ulovlig som brukte EE-produkter kan gi store miljø- og helseskader i tredjeland. Vi antar at en del av dette avfallet stammer fra forhandler- og kommunale mottak hvor EE-avfall hentes ut av uvedkommende. Myndighetene har etablert et tverretattlig samarbeid for å hindre miljøkriminalitet innen EE-avfall. Miljødirektoratet har videre anbefalt endringer i avfallsforskriften kapittel 1 for å hindre at EE-avfall kommer på avveier. Disse tiltakene må gis tid til å virke og evalueres før eventuelle nye tiltak eller virkemidler vurderes. Vi foreslår derfor å ikke behandle denne utfordringen videre i dette arbeidet.

#### *EE5: Uforløst potensial for forberedelse til ombruk*

Miljødirektoratet er kjent med at mye av EE-avfallet som kommer til mottak er relativt nytt. Dette ble sist vist på NRKs "Sløsesjokket". Det er grunn til å tro at det er et stort potensial for at en økt andel av EE-avfallet kan forberedes til ombruk. Vi mener dette bør håndteres i vår gjennomgang av potensialet for sirkulær økonomi i del to, se også kap. 4.1 .

#### *EE6: Utenlandske netthandlere deltar ikke i produsentansvaret*

Det stilles i dag krav om at norske forhandlere som selger EE-produkter til et annet EØS-land ved netthandel, skal utpeke en representant i det aktuelle EØS-landet. Utenlandske netthandlere som selger direkte til norske private husholdninger skal ha representant i Norge som ivaretar produsentansvarspliktene. Utenlandske netthandlere som selger til norske næringskunder ivaretas av den norske importøren. Vi har ikke oversikt over antall utenlandske netthandlere som ikke har utnevnt en representant i Norge.

Det er igangsatt et samarbeid mellom myndigheter i EU/EØS-land for å sikre at flest mulig netthandlere som selger over nasjonale grenser ivaretar sitt produsentansvar. Vi anbefaler at Norge følger med på samarbeid mellom EU/EØS-land for å sikre at netthandlere ivaretar sitt ansvar. Vi foreslår derfor å ikke behandle denne utfordringen videre i dette arbeidet.

#### *EE7: Det er for mye småelektronikk i restavfallet*

Vi vet fra plukkanalyser av husholdningsavfallet at andel småelektronikk og farlig avfall i restavfallet er ca. 1-2 prosent. Grove beregninger viser at dette kan utgjøre opptil 1-2 prosent av mengden EE-avfall som samles inn. Eksisterende krav til innsamling og informasjon skal sikre at EE-avfall ikke kastes i avfallet. Det er viktig at disse kravene overholdes, men vi vurderer reguleringen som tilstrekkelig. Utfordringen vil ikke vurderes nærmere i del 2.

### *EE8: EE-komponenter i stadig flere produkter*

Stadig flere typer produkter inneholder EE-komponenter, og skal derfor inngå i produsentansvarsordningen. Små komponenter finnes i alt fra klær og møbler til fiskeriutstyr. Slike produkter identifiseres ikke som EE-produkter gjennom tolltariffen, noe som gjør at myndighetene ikke fanger opp disse produsentene. Dette gjør det mer krevende å følge opp gratispassasjerer. Vi mener det er for tidlig å adressere denne utfordringen og foreslår derfor ikke å utrede dette videre i del 2. Det er imidlertid viktig å følge med på utviklingen framover.

### *EE9: Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at ordningen for EE-produkter oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det er behov for bedre data på avfall som samles inn utenom returselskapene eller behandlere med tillatelse etter forurensningsloven for å få data på alle avfallsstrømmene (se også EE1),
- det bør vurderes nærmere om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- vi ser behov for å innføre krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),
- vi ser behov for å sikre at vederlag som produsentene skal betale fastsettes på en transparent måte.

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

## **3.2. Batterier**

Ordningens formål er å samle inn og behandle kasserte batterier. Kasserte batterier på avveie kan føre til forsøpling og fare for forurensning. I tillegg er det viktige ressurser i batterier, som bør utnyttes gjennom ombruk eller materialgjenvinning.

I 1993 ble det inngått avtale mellom daværende Miljøverndepartementet (nå KLD) og batteribransjen, ved Batteriretur, om innsamling av kasserte blybatterier. Dette skulle hindre forsøpling og sikre forsvarlig behandling. I 2000 ble avtalen utvidet til å gjelde innsamling og forsvarlig behandling av industribatterier og bærbare batterier.



Produsentansvaret for batterier er i dag regulert i avfallsforskriftens kapittel 3 som også gjennomfører EUs batteridirektiv<sup>5</sup>. En ny forordning<sup>6</sup> for batterier er foreslått i EU, og ventes vedtatt rundt årsskiftet 2021-2022. Forordningen vil erstatte dagens direktiv.

## Roller og ansvar

Produsenter og importører (heretter produsenter) har plikt til å oppfylle sitt produsentansvar gjennom å være medlem i et godkjent returselskap for kasserte batterier.

Ansvar for å sørge for landsdekkende innsamling og behandling ligger hos de tre godkjente returselskapene<sup>7</sup> for batterier.

Returselskapene inngår privatrettslige avtaler med underleverandører, gjennom jevnlig anbuds-konkurranser. Behandling, inkludert innsamling, av kasserte blybatterier er i hovedsak lønnsomt, mens andre batterityper medfører netto kostnader.

Forhandlere av batterier har plikt til å ta imot tilsvarende kategorier batterier som de selger, gratis.

Kommunen er ikke omtalt i forskriften, men har plikt etter forurensningsloven til å ta imot kasserte batterier fra husholdninger.

Produsentansvaret har bidratt til at Batteriretur AS og Autoretur AS har inngått et samarbeid om håndtering av kasserte batterier fra elbiler.

## Innsamling og behandling

Returselskapene har plikt til landsdekkende innsamling fra forhandlere av batterier og kommunale og private avfallsselskap. Returselskapene inngår avtaler med underleverandører for transporttjenester, og med behandlingsanlegg om gjenvinning av avfallet.

Kostnader blir dekket ved at returselskapene krever inn et vederlag fra produsenter av batterier.

Innsamlede batterier sorteres i Norge, men materialgjenvinnes i anlegg med de beste tilgjengelige teknikker, i Norge og Europa. Kapittel 3 i avfallsforskriften stiller prosentkrav for materialgjenvinning for hver type batterier. Disse kravene oppnås for alle typer batterier i dag.

Batteriretur og Autoretur har etablert Batteriretur Høyenergi, som gjennom samarbeid med Hydro og svenske Northvolt planlegger tilstrekkelig behandlingskapasitet til å håndtere de økte mengdene batterier fra elektriske kjøretøy de nærmeste årene.

## Tilsyn og oppfølging

---

<sup>5</sup> 2006/66/EC

<sup>6</sup> 2020/798/EC

<sup>7</sup> Serva, Batteriretur AS og Norsirk AS

Legitimiteten til produsentansvaret sikres ved at så godt som alle store produsenter deltar i produsentansvaret. Datasystemet Produsentansvar<sup>8</sup>, bidrar til å identifisere og følge opp nye importører som ikke er medlem av et returselskap.

Batterier som importeres som del av et produkt som ikke er omfattet av produsentansvar, som anleggsmaskiner, ferjer osv. kan ikke identifiseres av Produsentansvar. Direktoratet har inntrykk av at returselskapene kontakter slike aktører for å informere de om plikter, som en del av sin rekruttering av nye medlemmer.

I perioder er det utfordringer med tyveri av blybatterier fra mottakssteder, på grunn av den høye verdien av bly.

### Statistikk og rapportering

Returselskapene rapporterer til Miljødirektoratet om oppnåelse av innsamlings- og behandlingskrav, inkludert materialgjenvinningsandeler.

### Utfordringer med ordningen for kasserte batterier

EU-kommisjonen la i desember fram forslag til en ny batteriforordning<sup>9</sup>, som skal erstatte det gamle batteridirektivet. Forhandlinger av dette regelverket pågår i EU og forventes vedtatt innen ett år. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å vurdere løsninger på utfordringer i norsk regelverk før det nye regelverket er vedtatt. Vi omtaler nå kun utfordringer som vi forventer vil eksistere uavhengig av ny batteriforordning.

#### *BT1: Sikre at alle produsenter deltar i produsentansvaret*

Andelen importører av batterier som ikke deltar i et returselskap (gratispassasjerer) er for høy. Miljødirektoratet har etablert systemer for effektiv oppfølging av importører av løse batterier og vil prioritere dette arbeidet.

#### *BT2: Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi vurderer at det ikke er hensiktsmessig å vurdere om minstekravene til ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall er oppfylt for dagens produsentansvarsordning for batterier. Dette må gjøres når ny batteriforordning er vedtatt og skal gjennomføres i norsk regelverk.

---

<sup>8</sup> Produsentansvar.no brukes også for ordningene for EE-produkter, dekk og kjøretøy.

<sup>9</sup> Forslag til batteriforordning 2020/798/EC

### 3.3.Kjøretøy

Biloppsamlingsordningen ble etablert av staten i 1978, for å forhindre forsøpling og forurensning fra bilvrak. Da EUs ELV-direktiv<sup>10</sup> ble gjennomført i avfallsforskriften kapittel 4 i 2007, ble produsentansvar for kjøretøy etablert.

Produsentansvaret for kjøretøy innebærer at produsenter og importører (heretter produsenter) av kjøretøy har ansvar for å finansiere innsamling og behandling av kasserte kjøretøy gjennom å delta i et godkjent returselskap.

Produsentansvaret omfatter de fleste biltyper, minibusser og busser, unntatt store busser og lastebiler<sup>11</sup>.

EU-kommisjonen har evaluert dagens regelverk, og har varslet at de vil legge fram forslag til revidert regelverk i 2021.

#### Roller og ansvar

Produsent har plikt til å oppfylle sitt produsentansvar gjennom deltakelse i et godkjent returselskap.

Godkjente returselskap skal sørge for landsdekkende vederlagsfri innsamling, behandling og rapportering i tråd med kravene i forskriften. Det finnes to returselskap for kjøretøy godkjent av Miljødirektoratet, men kun Autoretur har aktiv drift<sup>12</sup>.

#### Innsamling og behandling

Returselskap skal ha et landsdekkende nettverk av godkjente mottak for kasserte kjøretøy, såkalte biloppsamlere. Autoretur løser dette i dag ved et samarbeid med tre underleverandører som sørger for mottak og behandling i hver sin region av landet. Disse har igjen avtaler med 141 biloppsamlere som sammen gir god tilgang for levering av kasserte kjøretøy i hele landet.

Alle som leverer kasserte kjøretøy til godkjente biloppsamlere får vrakpant på 3 500 NOK. Vrakpanten fastsettes av Stortinget, og finansieres av en vrakpantavgift ved nybilsalg. Panten betales ut av Skatteetaten. Den er ikke en del av produsentansvaret, men et viktig insentiv for høy innsamling.

---

<sup>10</sup> 2000/53/EC

<sup>11</sup> Kjøretøy i gruppe M1 og N1 samt trehjulsmotorvogn som ikke er trehjulet motorsykel, beltemotorsykler, minibusser og busser som er under 6 meter lange og innrettet for transport av inntil 16 personer foruten fører, samt for campingbiler og kombinertbiler, jf. forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften).

<sup>12</sup> Autoretur og Bilretur



Returgraden for kasserte kjøretøy måles ut fra mengden kjøretøy som avregistreres.

Gjennomsnittlig returgrad for perioden 2007-2019 var 100,6 prosent.<sup>13</sup>

Kasserte kjøretøy miljøsaneres hos godkjente biloppsamlere, ved at farlige stoffer, komponenter og væsker fjernes og sendes videre til forsvarlig behandling. En stor andel biloppsamlere demonterer deler for ombruk og videresalg.

Ferdig sanerte kasserte kjøretøy behandles videre hos fragmenteringsverk, der bilene males opp i ulike fraksjoner. Forskriften stiller krav om en materialgjenvinningsgrad på 85 prosent og samlet gjenvinningsgrad på 95 prosent. I 2019 ble 86 prosent materialgjenvunnet eller sendt til ombruk, og 97,4 prosent ble gjenvunnet (inkludert energiutnyttelse).

Kun 2,4 prosent av vekten av kasserte kjøretøy deponeres på godkjente deponi.

### Tilsyn og oppfølging

Miljødirektoratet følger opp returselskapet gjennom deres rapportering. Miljødirektoratets tilsynsavdeling har gjennomført revisjoner av returselskapet.

Miljødirektoratet fører også tilsyn med om produsenter deltar i et godkjent returselskap. Data-systemet Produsentansvar<sup>14</sup> bidrar til å identifisere importører som ikke er medlem av et returselskap, som gratispassasjerer for oppfølging.

Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) er tilsynsmyndighet for biloppsamlere og fragmenteringsverk.

### Utfordringer med ordningen for kasserte kjøretøy

EUs regelverk for kasserte kjøretøy forventes å bli endret i løpet av noen få år. Vi mener det ikke er noen akutte problemer i regelverket og mener derfor det ikke er hensiktsmessig å vurdere endringer i norsk regelverk nå. Vi omtaler derfor utfordringer som vi forventer vil fortsette å eksistere uavhengig av fremtidige endringer.

#### *KK1: Sikre at alle produsenter deltar i ordningen*

Andelen importerte kjøretøy som ikke deltar i et returselskap er for høy. Miljødirektoratet har etablert systemer for effektiv oppfølging av importører av kjøretøy og vil prioritere dette arbeidet de nærmeste årene.

---

<sup>13</sup> Returgrad på over 100% er mulig fordi Autoretur tar imot alle kasserte kjøretøy, til tross for at en mindre andel importører ikke deltar i produsentansvaret.

<sup>14</sup> Produsentansvar.no brukes også for ordningene for EE-produkter, dekk og kjøretøy.

*KK2: Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at ordningen for kjøretøy oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det bør vurderes nærmere om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- det kan vurderes om det bør inntas krav til dekningsområde for avfallsinnsamling i forskrift, eller eventuelt om et slikt krav bør tydeliggjøres i returselskapenes godkjenninger,
- det kan vurderes om det er behov for å tydeliggjøre et krav om egenkontroll for returselskapene, eventuelt om det bør stilles et felles krav for alle ordninger,
- vi ser behov for å innføre krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),
- vi ser behov for å sikre at vederlag som produsentene skal betale fastsettes på en transparent måte.

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

### 3.4.Dekk

Formålet med produsentansvarsordningen er å sikre innsamling og forsvarlig behandling av kasserte dekk.

Produsentansvaret for dekk ble etablert i 1995 gjennom avtale mellom daværende Miljøvern-departementet og Norsk dekkretur AS. Regelverket ble etablert i 1994 og reguleres nå av avfalls-forskriften kapittel 5. EUs ELV-direktiv regulerer dekk for noen typer kjøretøy, mens den norske produsentansvarsordningen for dekk omfatter alle typer dekk inkludert dekk fra store busser, tilhengere, lastebiler og anleggsmaskiner.

Ordningen omfatter både dekk som settes på markedet separat og de som importeres fastmontert på kjøretøy. Forhandlere og verksteder tar imot kasserte dekk over hele landet, og returselskapet sørger for behandling av alle dekk som leveres til slike mottak.

#### Roller og ansvar

Forskriften innebærer plikt for produsent og importør (heretter produsent) til å hente kasserte dekk i hele landet, gjenvinne dekkene og rapportere til myndighetene. I de fleste produsentansvarsordningene må produsent delta i et godkjent returselskap. Regelverket for kasserte dekk er ulikt fordi produsent kan velge om de selv vil sørge for innsamling, behandling



og rapportering til myndighetene, eller om de vil oppfylle plikten gjennom avtale med en tredjepart. Det er ingen produsenter som har rapportert til myndighetene at de har et slikt system selv, eller har avtale med noen annen tredjepart enn Norsk Dekkretur.

I praksis er det derfor Norsk Dekkretur som oppfyller pliktene til innsamling, behandling og rapportering til myndighetene.

### Innsamling og behandling

Forhandlere av dekk har plikt til å ta kasserte dekk vederlagsfritt i retur. I tillegg har mange verksteder og bilforhandlere mottak på frivillig basis. Sammen gir dette et landsdekkende mottak.

Det stilles ikke krav i forskriften til materialgjenvinning av kasserte dekk, men forskriften stiller krav til samlet gjenvinning og har et forbud mot deponering. Returselskapet oppgir en materialgjenningsandel i dag på 29,2%.

Norsk Dekkretur har kontrakt med Ragn Sells, som tar seg av henting og behandling av kasserte dekk.

### Statistikk og rapportering

Norsk Dekkretur rapporterer årlig til Miljødirektoratet om måloppnåelse.

### Tilsyn og oppfølging

Miljødirektoratet følger opp returselskapet gjennom deres rapportering.

Miljødirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med om produsenter er medlem av et godkjent returselskap.

### Utfordringer med produsentansvaret for dekk

Miljødirektoratet har identifisert flere utfordringer med dagens ordning for dekk. Disse er beskrevet nedenfor og vil bli vurdert nærmere i del 2 av oppdraget. Her vil det også sees på overordnede grep som kan bidra til å løse utfordringene, støtte opp om sirkulær økonomi og gjøre ordningen mer robust.

#### *DK1: Lav andel materialgjenvinning*

Norsk Dekkretur har kontrakt med én aktør som sikrer all behandling av dekk.

Anvendelse av granulat fra dekk på kunstgressbaner møter kritikk for spredning av mikroplast.

Norsk Dekkretur rapporterer at de jobber aktivt med å finne fremtidige løsninger for økt materialgjenvinning. Det er mangel på gode løsninger for materialgjenvinning av dekk i dag.

Dette bør tas med i en vurdering av om det bør stilles strengere krav til materialgjenningsgrad for dekk.



*DK2: Andelen gratispassasjerer i ordningen er for høy*

Det er for høy andel produsenter og importører som ikke deltar i produsentansvarsordningen for dekk, såkalte gratispassasjerer.

Det er krevende å føre helhetlig tilsyn med gratispassasjerer når produsent har valgfrihet til selv å oppfylle pliktene i produsentansvaret.

Miljødirektoratet mener det bør vurderes å stille klarere krav til deltagelse i godkjent returselskap.

*DK3: Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at produsentansvarsordningen for dekk oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det bør vurderes om forholdet mellom produsent, tredjemann (returselskap) og forhandler bør klargjøres ytterligere for å sikre at roller og ansvar er klart definert,
- det bør vurderes om det er behov for å innføre spesifikke kvantitative mål for avfallshåndtering
- vi ser behov for å tydeliggjøre rapporteringskrav og rutiner for rapportering,
- det bør vurderes nærmere om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- det bør vurderes om det er behov for å sikre at besittere av kasserte dekk får relevant og korrekt informasjon om avfallsforebyggende tiltak og avfallshåndtering mv,
- det kan vurderes krav til dekningsområde for avfallsinnsamling i forskrift, eller eventuelt om et slikt krav bør tydeliggjøres i returselskapenes godkjenninger,
- det kan vurderes om det er behov for å tydeliggjøre et krav til egenkontroll for returselskapene, eventuelt om det bør stilles et felles krav for alle ordninger,
- vi ser behov for å innføre krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),
- vi ser behov for å sikre at vederlag som produsentene skal betale fastsettes på en transparent måte.

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

### 3.5. Emballasje (ikke til drikkevarer)

EUs emballasjedirektiv<sup>15</sup> fra 1994 legger føringer for design av emballasje og håndtering av emballasjeavfall. Som følge av direktivet ble det i Norge inngått bransjeavtaler mellom

---

<sup>15</sup>EUs direktiv om emballasje og emballasjeavfall (94/62/EF)

myndigheter og næringsliv. Disse avtalene la rammer for produsentansvarsordningen for emballasje fra 1995 fram til 2017, da produsentansvaret for emballasje ble forskriftsfestet i avfallsforskriften kapittel 7. Dette var nødvendig for å sikre likebehandling da det kom aktører som ikke var bundet av avtalene.

Formålet med reguleringen er å redusere de miljøproblemer emballasje forårsaker når den brukes, øke ombruk og materialgjenvinning og redusere miljøproblemer fra emballasjeavfall.

EUs emballasjedirektiv har vært endret en rekke ganger, sist i 2018<sup>16</sup> da det blant annet ble innført mer ambisiøse bindende krav til materialgjenvinning i 2025 og 2030. Miljødirektoratet har i januar 2021 sendt forskriftsforslag for å gjennomføre dette endringsdirektivet på høring.<sup>17</sup>

EU-kommisjonen har startet ny revisjon av regelverket for emballasje, inkludert de grunnleggende kravene til emballasje som settes på markedet.<sup>18</sup> I EUs arbeid inngår vurdering av mulighetene for å fremme ombruk og materialgjenvinning gjennom forbedret emballasjedesign, unngå overemballering og redusere mengdene emballasjeavfall.

Direktivet om plastprodukter<sup>19</sup> inneholder en rekke nye bestemmelser rettet mot plastprodukter hvorav endel er emballasje<sup>20</sup> Vi viser til eget oppdrag<sup>21</sup> fra KLD om gjennomføring av dette direktivet og del 2 av oppdraget om produsentansvar hvor vi er bedt om å skissere gjennomføring av nye produsentansvarsordninger etter dette direktivet.

## Roller og ansvar

Forskriften fastsetter plikter for produsenter (se under), returselskap og innsamlere.

Produsent har plikt til å finansiere innsamling og behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom deltakelse i et godkjent returselskap. Produsenter er definert i avfallsforskriften kapittel 7 til å omfatte norske produsenter av emballasje og emballerte produkter, i tillegg til importører av emballasje og emballerte produkter. Produsent skal arbeide for avfallsforebygging, og å rapportere på dette arbeidet til Miljødirektoratet. De grunnleggende kravene til emballasjens sammensetning mv. skal oppfylles for emballasje som omsettes i det norske markedet, og produsentene skal rapportere årlig til Miljødirektoratet på overholdelse av disse.

---

<sup>16</sup>Emballasjedirektivet ble endret i 2018 med direktiv (2018/852/EU)

<sup>17</sup>Høring om endringer i emballasjeregulering: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regulering-for-emballasje/>

<sup>18</sup>EØS-notat her: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/juni/veikart---gjennomgang-av-krav-til-emballasje-/id2740273/>

<sup>19</sup> EUs direktiv 2019/904 om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter

<sup>20</sup>EØS-notat om direktiv om plastprodukter: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/sep/direktiv-om-engangsartikler-og-utstyr-fra-fiskeri/id2618846/>

<sup>21</sup>Jf. brev av 19. november 2020 fra KLD til Miljødirektoratet "Oppdrag om gjennomføring av EU-direktiv om engangsprodukter av plast - videre arbeid"

Returselskap skal sørge for innsamling og behandling av emballasjeavfall. Det finnes seks godkjente returselskap<sup>22</sup> for emballasje, hvor fem er samorganisert i Grønt Punkt Norge AS og håndterer emballasje av glass, metall, plast, EPS, brunt papir og kartong. Emballasjegjenvinning AS, heleid av Norsirk AS, er godkjent som returselskap for de samme emballasjematerialene.

Returselskapene inngår avtaler med kommunale og private avfallsselskap om innsamling, og med behandlingsanlegg om materialgjenvinning. Returselskapenes kostnader knyttet til å oppnå kravene i forskriften blir dekket ved at returselskapene innkrever vederlag fra produsenter basert på mengde ny emballasje disse setter på markedet.

Kommunene organiserer innsamlingen av emballasjeavfall fra husholdningene, men har ikke direkte plikter etter avfallsforskriften kapittel 7.

### Innsamling og behandling

Ordningen har ført til at produsenter av emballasje i betydelig grad finansierer innsamling og behandling av emballasjeavfall i Norge. Minstekravene til materialgjenvinning i EUs emballasje-direktiv har hittil i stor grad vært oppfylt i Norge. I forhold til nye EU-krav til materialgjenvinning som vil gjelde fra 2025 og 2030 ligger Norge an til å nå de fleste av disse. For plastemballasje er det imidlertid særlig behov for et betydelig løft for å møte nye krav.<sup>23</sup>

Innsamlingsordningene varierer mellom ulike materialslag (glass, metall, plast mv.) og avfallets opphav. Returselskapenes avtaler med innsamlere vil vanligvis innebære at returselskapet betaler en sum per tonn emballasjeavfall.

For husholdningsavfall har returselskapene avtaler om innsamling med kommuner/kommunale avfallsselskap. Kommunene har rett og plikt til innsamling av husholdningsavfall, og det finnes ordninger for utsortering av emballasjeavfall fra husholdninger i de fleste kommuner. Hvem som tar ansvar for håndtering av avfallet etter innsamling, varierer mellom ulike materialslag. For plast er det returselskapene som arrangerer transport og inngår avtaler med behandlingsanlegg om sortering og materialgjenvinning. For andre materialer kan verdikjeden i større grad bli organisert av kommuner og private avfallsentreprenører. Noen kommuner har investert i sentrale ettersorteringsanlegg som sorterer ut plastemballasje fra husholdningenes restavfall.

For næringsavfall har returselskapene avtaler om innsamling med private avfallsentreprenører. Innsamlingsordningene for næringsavfall er ikke regulert på samme måte som husholdningsavfall, men kildesortering er også utbredt for flere typer næringsavfall.

---

<sup>22</sup> Godkjente returselskapene for emballasje er Plastretur AS, Norsk Resy AS, Norsk Returkartong AS, Sirkel Glass AS, Norsk Metallgjenvinning AS og Emballasjegjenvinning AS.

<sup>23</sup>Jf. høringsnotat om endringer i emballasjereguleringer fra januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regulering-for-emballasje-/>

En forskrift om krav til kommuner og næringsliv om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plast ble sendt på høring januar 2021.<sup>24</sup> Forslaget innebærer at utsortering og materialgjenvinning av plastemballasje (og annen plast) fra husholdninger og næringsliv må økes i betydelig grad.

Når det gjelder materialgjenvinning er det stor variasjon i løsninger og kostnader for ulike emballasjematerialer. Internasjonale råvarepriser har stor betydning for lønnsomhet og kostnader i ordningene. Metall og brunt papir (papp) har historisk vært materialer med god etterspørsel etter sekundær råvare. For flere typer plastemballasje har materialgjenvinning hittil vært forbundet med høye kostnader, begrenset behandlingskapasitet og lav etterspørsel etter sekundær råvare. Innføringen av Kinas "National Sword Policy" i 2018 har ført til endringer i markedet for behandling av plastavfall.<sup>25</sup> Endringene i Baselkonvensjonen for økt kontroll med eksport av plastavfall og EU-kommisjonens arbeid for sirkulær økonomi kan bidra til økt behandlingskapasitet og bedre marked for materialgjenvinning av plast i Europa.

### Statistikk og rapportering

Returselskapene rapporterer årlig til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet sammenstiller rapporteringen, beregner nasjonale tall inkludert mengder fra gratispassasjerer<sup>26</sup>, og rapporterer videre til EU/Eurostat i henhold til kravene i emballasjedirektivet. EU-rapporteringen omfatter også drikkevareemballasje, og gjøres innen 18 måneder etter avslutningen av et kalenderår. Krav til EU-rapporteringen ble oppdatert i 2018, og Miljødirektoratet har i 2021 innført nye rutiner for rapportering fra returselskapene for emballasje som følge av det.

### Tilsyn og oppfølging

Miljødirektoratet følger opp returselskapene gjennom deres rapportering og har løpende dialog om aktuelle utfordringer. Miljødirektoratet fører tilsyn med både de godkjente returselskapene og produsenter av emballasje. De første returselskapene ble godkjent av Miljødirektoratet i januar 2018, og de første tilsynsaksjonene ble gjennomført våren 2020. Det ble da ført tilsyn med tre returselskap<sup>27</sup> og i tillegg ble det gjort kontroll med en rekke antatte gratispassasjerer.<sup>28</sup> Miljødirektoratet vil følge opp med flere tilsynsaksjoner på dette området.

### Utfordringer med ordningen for emballasje

---

<sup>24</sup> Forslag til forskrift om utsortering av bioavfall og plastavfall  
<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-forskrift-om-utsortering-av-bioavfall-og-plastavfall/>

<sup>25</sup> Controlling Transboundary Trade in Plastic Waste (Grid Arendal 2019)

<sup>26</sup> COWI AS har beregnet andel gratispassasjerer på oppdrag fra Miljødirektoratet

<sup>27</sup> Omtalt i nyhets sak "Produsentansvar må følges opp av næringslivet"

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/mars-2020/naringslivet-ma-folge-opp-sitt-produsentansvar/>

<sup>28</sup> Omtalt i nyhets sak "Plastinnsamling: Jakter gratispassasjerer"

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/juni-2020/plastinnsamling-jakter-gratispassasjerer/>

Miljødirektoratet har identifisert flere utfordringer med dagens ordning for emballasje. Disse er beskrevet nedenfor og vil bli vurdert nærmere i del 2 av oppdraget. Her vil det også sees på overordnede grep som kan bidra til å løse utfordringene, støtte opp om sirkulær økonomi og gjøre ordningen mer robust.

#### *EM1 Gratispassasjerer plastemballasje*

Særlig plastemballasje fra husholdninger er kostbart å materialgjenvinne i dagens marked, og dette gjenspeiles i vederlagssatser som produsenter må betale. Dette gir økonomisk insentiv til å unnlate å oppfylle plikten til medlemskap i returordningen. Konsulentselskapet COWI har på oppdrag fra Miljødirektoratet estimert andel gratispassasjerer, og indikerer at så mye som rundt 1/3 av plastemballasje som ble satt på det norske markedet i 2019 ikke inngikk i et godkjent returselskap. Antall aktører omfattet av plikten til medlemskap er stort, dette gjør det ressurskrevende for Miljødirektoratet å informere, veilede og føre tilsyn med regelverket.

#### *EM2 Uklart grensesnitt mellom kommuner og returselskap*

Flere aktører har påpekt at grensesnittet mellom kommunene og returselskapenes ansvar med hensyn til innsamling av emballasjeavfall er uklart regulert i avfallsforskriften kapittel 7. I praksis er dette i stor grad et spørsmål om fordeling av kostnader mellom kommunale avfallsselskap/ kommuner og produsenter av emballasje. Returselskapene godtgjør kommunene per tonn innsamlet emballasjeavfall, og satsene har historisk blitt fastsatt ved forhandlinger mellom returselskap og kommuner. Uklart grensesnitt vanskeliggjør disse forhandlingene og kan hindre samarbeid og videreutvikling av ordningen.

#### *EM3 Upresist datagrunnlag for mengder emballasje og emballasjeavfall*

Det finnes ikke objektiv og helhetlig informasjon om mengde ny emballasje som settes på markedet i Norge, derfor beregnes disse mengdene. Denne mengden har direkte sammenheng med kostnadene til returselskapene, og dermed vederlaget og støtten som tilbys fra returselskap til kommuner og private innsamlere. Returselskapene eller deres medlemmer beregner emballasjemengdene selv, og disse beregningene er ikke offentlig kjent. Dette kan føre til uklarhet om hva som er returselskapenes forpliktelser med hensyn til innsamling av emballasjeavfall, og det kan medføre uklarhet om hvorvidt konkurranse mellom ulike returselskap skjer på like vilkår.

#### *EM4 Forsøpling av emballasje*

Studier av forsøpling tyder på at visse typer emballasje hyppig ender som forsøpling, men datagrunnlaget er begrenset.<sup>29</sup> Flere av produktene som hyppigst finnes som forsøpling i Norge er emballasje herunder drikkeflasker, korker, lokk og plastposer. Det pågår en rekke prosesser for å løse utfordringer knyttet til forsøpling av ulike produkter, herunder emballasje.

---

<sup>29</sup> Reduced Littering of Single-Use Plastics, Mepex og Eunomia 2018  
<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/mai-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>



#### *EM5 Netthandel og grensehandel*

Privat grensehandel, enten på nett eller fysisk (f.eks. fra Sverige) er utbredt, og emballasje som kommer inn i Norge på den måten vil i liten grad bli omfattet av den norske ordningen. Dette er en utfordring for flere ordninger. Netthandel er nærmere omtalt i kapittel 3.1 (utfordring EE6). Utfordringen har sammenheng med utfordring EM3 om upresist datagrunnlag for mengder emballasje.

#### *EM6 Mangler returselskap for treemballasje*

Treemballasje er omfattet av ordningen, og produsenter av treemballasje har plikt til medlemskap i et godkjent returselskap. Foreløpig finnes det ikke et godkjent returselskap for treemballasje. Materialgjenvinning og reparasjon for ombruk av slik emballasje skjer allerede, og Norge er forpliktet til å oppfylle EU-krav for treemballasje. Miljødirektoratet vil vurdere direkte oppfølging av produsenter av treemballasje dersom det ikke etableres et returselskap.

#### *EM7 Mangler definisjon av emballasjetyperne med krav til materialgjenvinning*

Emballasjetyperne "plastemballasje", "emballasje av kartong", "emballasje av brunt papir" mv. er ikke definert i forskriften, selv om forskriften har spesifikke krav til materialgjenvinning av hver enkelt emballasjetype. Dette kan føre til uklarheter om hva som inngår i de ulike kravene, og hva som er returselskapenes forpliktelser. Materialene er heller ikke definert i emballasjedirektivet eller underliggende rettsakter fra EU. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å innføre definisjoner i norsk forskrift og/eller arbeide for at det innføres definisjoner på EU-nivå.

#### *EM8 Uklar definisjon av produsent*

Definisjonen av "produsent" i avfallsforskriften kapittel 7 har medført at produsenter av emballasje og returselskapene for emballasje i enkelte tilfeller har hatt en noe ulik forståelse og praktisering avplikten til medlemskap. Vi mener at plikten til medlemskap bør klargjøres, slik at det blir enklere for næringsaktørene å etterleve forskriften, sikre gode konkurransevilkår mellom ulike returselskap, og gjøre det enklere for myndighetene å håndheve forskriften. Derfor har Miljødirektoratet foreslått å endre definisjonen, og dette forslaget ble lagt på høring i januar 2021.<sup>30</sup>

#### *EM9 De grunnleggende kravene til emballasje bidrar i liten grad til en sirkulær økonomi*

De grunnleggende kravene til emballasjens sammensetning mv. i avfallsforskriften er en implementering av krav i emballasjedirektivet som har vært uendret siden 1994. Kravene bidrar i liten grad til design for ombruk og materialgjenvinning og dermed sirkulær økonomi. Kravene er harmoniserte og gjelder emballasje som omsettes i det indre markedet. EU-kommisjonen har

---

<sup>30</sup>Omtalt i høringssak for emballasje, januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje/>

startet prosess for å revidere kravene.<sup>31</sup> Det er forventet at EU-kommisjonen legger fram sitt forslag til regelverk i fjerde kvartal 2021. Norsk miljøforvaltning spiller inn til dette arbeidet.

#### *EM10 Behov for tilpasninger til nye krav i EUs direktiv om plastprodukter*

EUs direktiv om plastprodukter vil kunne medføre behov for tilpasninger av ordningen, som krav om at produsenter skal dekke kostnader knyttet til opprydning av forsøpling for visse typer emballasje. Dette vil bli vurdert i del 2 av oppdraget.

#### *EM11 Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at produsentansvarsordningen for emballasje oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det er behov for klargjøring av grensesnitt mellom returselskapets plikter og kommunens plikter for å sikre at roller og ansvar er klart definert,
- det bør vurderes nærmere om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- det kan vurderes om det er behov for egne definisjoner av de ulike emballasjetypene for ytterligere å klargjøre produsentenes/returselskapenes forpliktelser,
- vi ser behov for krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det er behov for å klargjøre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent/returselskap og kommunene,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),
- vi ser behov for å sikre at vederlag som produsentene skal betale fastsettes på en transparent måte.

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

### 3.6. Drikkevareemballasje

Emballasjedirektivet omfatter også drikkevareemballasje, men i Norge har slik emballasje vært regulert separat siden 1993. Formål med reguleringen er å bidra til effektive retursystemer for drikkevareemballasje, hindre forsøpling og å redusere avfallsmengdene. Retursystemer organiserer produsentansvaret for slik emballasje.<sup>32</sup> Produsenter og importører (heretter produsenter) av drikkevarer kan slutte seg til et godkjent retursystem. Sammen med miljøavgiften på drikkevareemballasje gir reguleringen et sterkt økonomisk insentiv for

<sup>31</sup> EØS notat om veikart for endring av regelverk emballasje: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/juni/veikart---gjennomgang-av-krav-til-emballasje-/id2740273/>

<sup>32</sup> Retursystem er i avfallsforskriften kapittel 6 definert til å være "en ordning der forbruker vederlagsfritt kan levere tomemballasje i retur til gjenvinning."

innsamling av drikkevareemballasje, fordi det er mulig å oppnå redusert avgift ved å etablere eller slutte seg til et godkjent retursystem.<sup>33</sup> Det er frivillig for produsenter å delta i et retursystem, men på grunn av avgiftssystemet legger vi til grunn at langt på vei alle deltar. Satsene for miljøavgiften i 2021 er 6,20 kroner per enhet for glass og metall, 3,75 kroner for plast og 1,53 kroner for kartong og papp. Fullt fritak fra miljøavgift gis ved 95 prosent returandel, lavere andel gir en avgiftsreduksjon tilsvarende returandel.

Det finnes i dag ni retursystemer for drikkevareemballasje med godkjenning fra Miljødirektoratet.<sup>34</sup> Disse har nå en fastsatt returandel på mellom 89 og 95 prosent. Miljødirektoratet fatter årlige vedtak om forventet returandel for retursystemene for de kommende 12 måneder. På bakgrunn av Miljødirektoratets vedtak fastsetter Skattedirektoratet reduksjon i miljøavgift for medlemmer av det enkelte retursystem.

Retursystemene for drikkevareemballasje er organisert både med og uten panteordning. Retursystemer med panteordning må følge pantesatsene som er fastsatt i avfallsforskriften kapittel 6, eller kan søke om særskilt pantesats. Pantesatsene ble økt til 2 og 3 kroner i 2018, bl.a. for å gi insentiv til økt innsamling og redusert forsøpling.

Miljødirektoratet har i januar 2021 sendt et forskriftsforslag på høring som blant annet innebærer en rekke endringer i avfallsforskriften kapittel 6 for å gjennomføre endringer i EUs emballasjedirektiv, jf. omtale i kapittel 3.5.<sup>35</sup>

## Roller og ansvar

Reguleringen i avfallsforskriften legger rammer for ordningen. Produsenter kan etter forskriften etablere eller slutte seg til et retursystem. Miljødirektoratet gis ansvar for å fastsette hvilken returandel det kan forventes at retursystemene vil oppnå. Det stilles få krav til retursystemene i dagens forskrift utover krav om å bruke pantesatser og pantemerke dersom retursystemet velger å ha pantesystem.

Utsalgssteder har etter forskriften en plikt til å ta imot drikkevareemballasje med pant som de selv forhandler som omtalt ovenfor.

## Innsamling og behandling

Det er høy grad av innsamling og materialgjenvinning av drikkevareemballasje i dag, selv om det særlig for drikkekartong og enkelte andre emballasjetyper er betydelig potensial for økt

---

<sup>33</sup>Se mer info om dette hos Skattedirektoratet <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/drikkevareemballasje/>

<sup>34</sup> Godkjente retursystem for drikkevareemballasje er Infinitum AS-metall, Infinitum AS-plast, Norsk Returkartong AS - skoler og barnehager, Norsk Returkartong AS - drikkekartong, Plastretur AS, Sirkel Glass AS, Norsk Metallgjenvinning AS, Askim frukt- og bærpresseri AS, Ringnes Retursystem.

<sup>35</sup> Omtalt i hørings sak for emballasje, januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje-/>



materialgjenvinning. Ordningen har ført til at produsenter av drikkevarer finansierer innsamling og behandling av drikkevareemballasje i Norge.

Det er stor variasjon i hvordan drikkevareemballasje samles inn og behandles. Det aller meste av drikkevareemballasjen i Norge er i dag engangsemballasje, som enten materialgjenvinnes eller forbrennes med energiutnyttelse når det har blitt avfall. Ombruksemballasje har i all hovedsak blitt faset ut i Norge, men det finnes fortsatt to retursystemer for ombruksemballasje av glass som vaskes og fylles på nytt hos produsent.<sup>36</sup>

Plastflasker og metallbokser i pantssystem samles inn uavhengig av kommunale ordninger. Metall- og glassemballasje uten pant fra husholdninger samles inn som en felles fraksjon i regi av kommunene. Drikkekartong samles inn sammen med papir og annen emballasje av kartong og papp. Noe drikkevareemballasje av plast samles inn sammen med annen plastemballasje.

Minstekravene til materialgjenvinning i EUs emballasjedirektiv er overoppfyllt for drikkevareemballasje av glass, plast og metall, dette gjelder også nye økte EU-krav fra 2025 og 2030<sup>37</sup>. Drikkekartong, som inngår i felles EU-krav for papir og kartong, ligger noe under dette kravet.

EUs direktiv om plastprodukter har krav om separat innsamling av plastflasker, her ligger Norge godt an til å nå krav om 77 % i 2025 og 90 % i 2029. Direktivet har også krav om innhold av sekundær råvare i plastflasker, men vi har foreløpig ikke data om dette for det norske markedet.

## Statistikk og rapportering

Retursystemene rapporterer årlig til Miljødirektoratet, dette inngår i grunnlaget for Norges rapportering på emballasjedirektivet, se omtale i kapittel 3.5.

## Tilsyn og oppfølging

Miljødirektoratet fører tilsyn med reguleringen. Siden det ikke er plikt i avfallsforskriften om medlemskap i retursystem, kan ikke Miljødirektoratet føre tilsyn rettet mot produsenter med hensyn til medlemskap i retursystem.

Skatteetaten kan i medhold av skatteforvaltningsloven kapittel 10 kontrollere at opplysninger gitt av særavgiftspliktige virksomheter, er korrekte. Dette innebærer i utgangspunktet mulighet for kontroll av om vilkårene for redusert miljøavgift - herunder medlemskap i retursystem - er oppfylt, der dette påberopes av den avgiftspliktige. I praksis bruker Skatteetaten de månedlige oppdaterte medlemslistene fra returselskapene for å sjekke om vilkår om medlemskap er oppfylt, eventuelt også korrespondanse med returselskap. Det er derfor i praksis ikke nødvendig med kontroll etter kap. 10, med mindre vi har behov for å be om ytterligere opplysninger.

<sup>36</sup> Ringnes retursystem (enkelte typer flasker til hotell/restaurant/catering) i tillegg til eget retursystem for deler av produksjonen hos Askim frukt- og bærpresseri.

<sup>37</sup> For 2019 rapporterte retursystemene at andel materialgjenvinning av glass var 98 %, plast uten pant 33,5 %, plast med pant 90 %, drikkekartong fra skole og barnehager 81 %, annen drikkekartong 61 %, metall uten pant 91 % og metall med pant 97 %.



Virksomhetene vil heller ikke ha teknisk mulighet til å rapportere på redusert sats før skattekontoret har mottatt melding/medlemsliste fra returselskapet om at den aktuelle virksomheten er medlem i returselskapet.

Andelen som ikke deltar i retursystem vurderes til å være svært lav på grunn sterkt økonomisk insentiv til å delta gjennom avgiftsordningen.

Retursystemenes søknad til Miljødirektoratet om fastsettelse av returandel skal gjennomgå en kontrollhandling fra statsautorisert revisor. Miljødirektoratet kan føre tilsyn med retursystemene.

### Utfordringer med ordningen for drikkevareemballasje

Miljødirektoratet har identifisert flere utfordringer med dagens ordning for drikkevareemballasje. Disse er beskrevet nedenfor og vil bli vurdert nærmere i del 2 av oppdraget. Her vil det også sees på overordnede grep som kan bidra til å løse utfordringene, støtte opp om sirkulær økonomi og gjøre ordningen mer robust.

#### *DR1 Returandel fastsettes på variert og usikkert grunnlag*

Avfallsforskriften kapittel 6 har i stor grad vært uendret siden 1993. Samtidig har markedet for drikkevareemballasje og teknologi for sortering og materialgjenvinning av avfall endret seg betydelig. Retursystemene for emballasje har utviklet seg i ulike retninger, og de er nå svært ulike både i størrelse og innretning. Gjennom årene er mange og til dels usikre elementer tatt inn i retursystemenes søknad om fastsettelse av returandel som igjen er grunnlag for redusert avgift. Returandel er ikke definert i forskrift, men forvaltningspraksis er at returandel beregnes som forholdet mellom innpantet og utpantet mengde for ombruksemballasje, og for engangsemballasje som forholdet mellom gjenvunnet mengde og mengde satt på markedet. I gjenvunnet mengde inngår både materialgjenvinning og energiutnyttelse. Miljødirektoratet foreslo i 2014 en rekke endringer i regelverket for drikkevareemballasje, herunder endret prinsipp for fastsettelse av returandel og fjerning av energiutnyttelse fra beregningsgrunnlaget.<sup>38</sup> De fleste av forslagene fra 2014 er ikke gjennomført. Miljødirektoratet mener fremdeles det er behov for slike endringer, og at det i tillegg bør vurderes å gjennomføre en gjennomgang av avgiftssystemet for drikkevareemballasje, som har vært uendret i mange år, og som er nært knyttet til reguleringen i avfallsforskriften kapittel 6.

#### *DR2 Uklart grensesnitt mellom kommuner og enkelte retursystem*

Noen retursystem er basert på kommunenes innsamling sammen med annen tilsvarende emballasje fra husholdninger.<sup>39</sup> Utfordringen EM2 omtalt i kapittel 3.5 gjelder i slike tilfeller.

<sup>38</sup> Forslag til endringer i reguleringen av retursystemer for drikkevareemballasje Miljødirektoratets saksnr. 2013/1098

<sup>39</sup> Det gjelder Plastretur AS, Norsk returkartong sine to retursystemer, Norsk Metallgjenvinning, og Sirkel glass



### *DR3 Lav andel materialgjenvinning av drikkekartong og plastflasker uten pant*

Retursystemene for drikkekartong og plastflasker uten pant, rapporterer relativt lav materialgjenningsgrad sammenliknet med annen drikkevareemballasje. Siden forbrenning med energitnyttelse inngår i returandel, har retursystemene begrenset insentiv for å materialgjenvinne slik emballasje. Miljødirektoratet har anbefalt minstekrav til materialgjenvinning av drikkevareemballasje tilsvarende annen emballasje, og dersom dette innføres må andel materialgjenvinning øke for plastflasker uten pant og drikkekartong.<sup>40</sup>

### *DR4 Forsøpling av drikkevareemballasje*

Forsøpling av drikkevareemballasje er generelt et begrenset problem i Norge sammenliknet med andre land, men drikkeflasker av plast og plastkorker er likevel blant gjenstander som hyppigst finnes som forsøpling i Norge og Europa.<sup>41</sup> Det pågår en rekke prosesser for møte utfordringer knyttet til forsøpling av ulike produkter, herunder drikkevareemballasje.

### *DR5 Netthandel og grensehandel*

Dette er en utfordring for drikkevareemballasje, tilsv. annen emballasje se omtale i kapittel 3.5 (utfordring EM5).

### *DR6 Behov for tilpasninger til nye krav i EUs direktiv om plastprodukter*

EUs direktiv om plastprodukter vil kunne medføre behov for tilpasninger av ordningen, som kravet til at produsenter skal dekke kostnader knyttet til opprydning av forsøpling for visse typer drikkevareemballasje, og kravet om separat innsamling av drikkeflasker av plast. Dette vil bli vurdert i del 2 av oppdraget.

### *DR7 Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at produsentansvarsordningen for drikkevareemballasje oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det bør vurderes nærmere om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- vi ser behov for å innføre krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det er behov for å klargjøre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent/retursystem og kommunene,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),
- vi ser behov for å sikre at vederlag som produsentene skal betale fastsettes på en transparent måte.

<sup>40</sup> Omtalt i hørings sak for emballasje, januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje/>

<sup>41</sup> Reduced Littering of Single-Use Plastics, Mepex og Eunomia 2018 <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/mai-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

### 3.7.PCB-holdige isolerglassruter

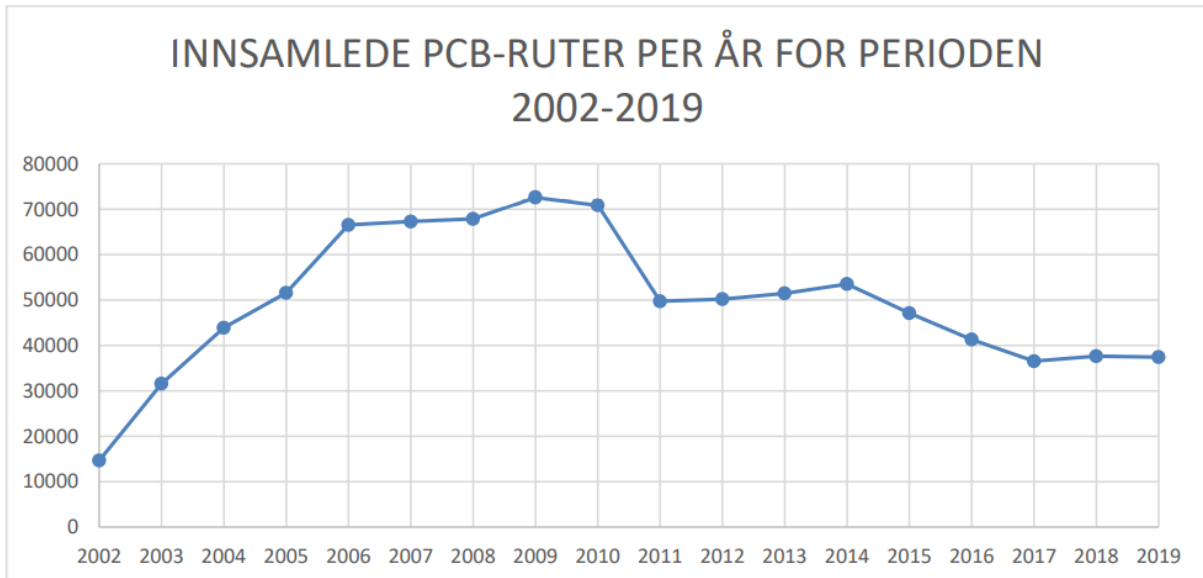
Isolerglassruter som ble produsert fram til 1980 (1975 i Norge) kan inneholde PCB-holdig lim og fugemasse som kan medføre forurensning når rutene kasseres. I 2002 ble det innført et utvidet produsentansvar gjennom avfallsforskriften kapittel 14, som gir produsenter og importører (heretter produsenter) av nye isolerglassruter, plikt til å sørge for miljøforsvarlig mottak og behandling av kasserte PCB-holdige isolerglassruter. Formålet med denne særnorske returordningen er å legge til rette for at alle kasserte PCB-holdige isolerglassruter blir samlet inn og behandlet forsvarlig, jf. kapittel 11 om farlig avfall. Siden det bare er isolerglassruter med PCB som blir samlet inn gjennom produsentansvaret, vil de nye isolerglassrutene ikke komme inn under dagens returordning når de kasseres.

Produsenter har plikt til å sørge for at enhver avfallsbesitter kan levere kasserte PCB-holdige isolerglassruter til forsvarlig behandling mot en betaling som ikke overstiger normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB til vanlige avfallsmottak. Produsentene skal dekke sine forpliktelser gjennom deltakelse i et godkjent retursystem. For tiden er det bare ett godkjent returselskap, Ruteretur.

Ruteretur hadde 226 medlemmer ved utgangen av 2019. Vederlaget som produsent betaler for hver rute som sendes ut på det norske markedet, var kr 9 i hele 2019. De siste årene har det blitt omsatt i underkant av to millioner isolerglassruter per år på det norske markedet. Under 15 prosent av disse er produsert i Norge.

#### Oppnåelse av formål

Returordningen for kasserte PCB-holdige isolerglassruter har i stor grad bidratt til innsamling og forsvarlig behandling av isolerglassruter med PCB, både på grunn av omfattende informasjonsvirksomhet og organisering og subsidiering av innsamling og behandling. I 2019 ble det samlet inn ca. 37 000 PCB-ruter. Det utgjør ca. 1 400 tonn ruter eller i underkant av to tonn ren PCB. Antall innsamlede PCB-ruter har blitt nær halvert siden toppen i 2009, siden det stadig blir færre PCB-ruter som fremdeles er i bruk, se figur nedenfor. Ruteretur har siden oppstarten i 2002 samlet inn 900 000 ruter. Ruteretur antar at det fortsatt er "noen (få) hundre tusen PCB-ruter igjen i norske bygg, basert på de mengder som fortsatt samles inn." Det betyr at ordningen har en begrenset levetid, forutsatt at formålet opprettholdes.



### Innsamling og behandling

Rutereturs innsamlingsystem omfatter nærmere 400 kommunale innsamlingspunkter som dekker hele landet. Innsamlingspunktene mottar PCB-ruter fra husholdninger og mindre mengder fra næringsaktører. Større mengder må leveres direkte til ett av de 18 regionale mottakene, som også kan tilby henting av PCB-ruter. Disse regionale mottakene drives av Norsk Gjenvinning, som har kontrakt med Ruteretur.<sup>42</sup>

### Roller og ansvar

Produsenter har plikt til å sørge for tilstrekkelig informasjon til avfallsbesitter om at PCB-holdige isolerglassruter inngår i et system for retur, forsvarlig behandling og hvor de kan leveres. De skal uoppfordret informere sine kunder om hvilke ruter som kan tenkes å inneholde PCB.

Den som kjøper mer enn 200 isolerglassruter per år, må etterspørre og kunne dokumentere at produsenten er deltager i et godkjent retursystem for PCB-holdige isolerglassruter.

Ruteretur ivaretar produsentenes ansvar og fakturerer sine medlemmer for et vederlag som skal dekke deres andel av kostnadene for returordningen. Returselskapet rapporterer årlig til Miljødirektoratet om mengder kasserte PCB-holdige isolerglassruter som er innsamlet og behandlet.

---

<sup>42</sup> Norsk Gjenvinnings anlegg på Øra separerer glass fra fuger og karmen. Glasset (515 tonn i 2019) males og sendes til Glava for produksjon av mineralull, mens karmen, PCB-fuger og metall (1020 tonn i 2019) eksporteres til høytemperaturforbrenning.



Ruteretur har for tiden avtale med Norsk Gjenvinning om innsamling og behandling og foretar revisjoner ved deres behandlingsanlegg og ved mottaksstasjoner. De driver også utstrakt informasjonsarbeid. Ruteretur identifiserer importører av ruter som ikke er medlemmer og informerer om at de har plikt til å være medlem og betale vederlag.

Kommunene er forpliktet til å ta imot inntil 500 kg PCB-holdige isolerglassruter årlig per husholdning eller virksomhet, i tillegg til 1 tonn øvrig farlig avfall.

Miljødirektoratet følger opp Ruteretur, skaffer aggregerte importdata fra Toll og fastsetter maksimalpris for mottak av ruter hvert tredje år.

### Tilsyn og oppfølging

Statsforvalteren fører tilsyn med at pliktene for kommunen overholdes. Miljødirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i kapittel 14 og vedtak truffet i medhold av disse bestemmelsene følges.

Miljødirektoratet førte brevtilsyn med importører av ruter i 2019/2020, basert på aggregerte data fra Toll. Miljødirektoratet varslet da tvangsmulkt for de som ikke var medlemmer.

### Utfordringer med ordningen for PCB-ruter

Tidligere år var det en del uoverensstemmelser mellom returselskapet og behandlingsanlegget når det gjaldt hvilke umerkede ruter som skulle inngå i innsamlingsordningen. For noen år siden ble dette løst. Utover dette har Miljødirektoratet identifisert flere utfordringer med dagens ordning for PCB-ruter. Disse er beskrevet nedenfor og vil bli vurdert nærmere i del to av oppdraget. Her vil det også sees på overordnede grep som kan bidra til å løse utfordringene, støtte opp om sirkulær økonomi og gjøre ordningen mer robust.

#### *PC1 Oppfølging av gratispassasjerer*

Oppfølging av gratispassasjerer er viktig fordi de økonomiske marginene er små, og det er viktig for (norske) produsenter at de ikke taper konkurransen på grunn av vederlaget de må betale. Dette har blitt vanskeligere etter at importen har økt betydelig og markedsandelen til de få norske produsentene har falt tilsvarende. Identifiseringen av gratispassasjerer gjøres blant annet på bakgrunn av aggregerte tall fra Toll. Det er en tilfredsstillende løsning, selv om feil bruk av tollkoder kan være et problem.

En utfordring med ordningen er at Ruteretur ikke har noen reell sanksjonsmulighet overfor gratispassasjerer. De er avhengige av at Miljødirektoratet følger opp med varsling av tvangsmulkt.

#### *PC2 Forskriftsfestet maksimalpris*

Det er forskriftsfestet en maksimalpris for levering av PCB-ruter. Denne har vært indeksregulert siden 2002, hvor "andre isolerglassruter" ikke var ansett som farlig avfall. Senere har det vist seg at PCB-fugene ble erstattet med klorparafiner fram til ca. 1990. Disse rutene er også kostbare å

behandle. Det kan være aktuelt å vurdere maksimalprisen opp mot reell pris for levering av tilsvarende isolerglassruter som er farlig avfall.

### *PC3 Omfanget av ordningen*

Det vil være behov for enkelte endringer av ordningen, som følge av krav til utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall (se nedenfor). Samtidig antas det at antall innsamlede PCB-ruter vil fortsette å gå ned i årene framover. Det vil derfor måtte vurderes om produsentansvarsordningen skal utvides til å gjelde behandling av alle isolerglassruter. Formålet kan da være at det skal sikres forsvarlig behandling av nyere ruter med klorparafiner og ftalater og at den totale materialgjenvinningen av vindusglass skal økes betydelig. Alternativet kan være å terminere ordningen forutsette at det generelle regelverket for farlig avfall sikre forsvarlig håndtering av gjenstående PCB-ruter.

### *PC4 Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall*

Vi har gjort en foreløpig vurdering av behovet for å treffe tiltak for å sikre at produsentansvarsordningen for PCB-holdige isolerglassruter oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vurderer blant annet at

- det bør vurderes å innføre spesifikke kvantitative mål for avfallshåndtering,
- vi ser behov for å tydeliggjøre rapporteringskrav og rutiner for rapportering,
- det bør vurderes om regelverket bør klargjøres for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt,
- det kan vurderes å tydeliggjøre krav til og sikre likebehandling av produsenter,
- det kan vurderes krav til dekningsområde for avfallsinnsamling i forskrift, eller eventuelt om et slikt krav bør tydeliggjøres i returselskapenes godkjenninger,
- det kan vurderes om det er behov for å tydeliggjøre et krav til egenkontroll for returselskapene, eventuelt om det bør stilles et felles krav for alle ordninger,
- vi ser behov for krav til returselskap om å sikre offentlig tilgjengelig informasjon om medlemskap, vederlagssatser, prosess for valg av avfallsaktører og måloppnåelse for avfallshåndtering,
- det bør vurderes om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å innføre krav til differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. (økomodulering),

En fullstendig gjennomgang av de nye minstekravene og våre foreløpige vurderinger finnes i vedlegg 1.

## **3.8. Om konkurranse i produsentansvarsordningene**

Produsentansvarsordninger er etablert for å sørge for å finansiere innsamling og behandling av avfall som ikke ellers ville bli samlet inn, eller ikke tidligere fikk forsvarlig håndtering. På den måten skaper regelverket et marked der det ikke var et marked før, eller påvirker og endrer eksisterende markeder. Dette medfører behov for regulering og kontroll av konkurransen i markedet.

Det har vært utfordringer i flere av dagens produsentansvarsordninger som kan knyttes til konkurransevridning i markedet. Når konkurransen mellom aktørene ikke fungerer optimalt innebærer det også at samfunnet ikke utnytter ressursene på en best mulig måte. Samtidig kan det være effekter av regulert konkurranse som gir u hensiktsmessig bruk av samfunnets ressurser, for eksempel at flere returselskap har avtale med forskjellige underleverandører på innsamling i samme område uten at det er nok volum i til at alle kan fylle opp sine biler.

De etablerte ordningene legger til rette for konkurranse på ulike trinn i verdikjeden for avfallshåndteringen. Som eksemplene fra gjennomgangen av hver enkelt ordning viser, kan det oppstå utfordringer på ulike måter knyttet til hvert trinn i verdikjeden:

- Konkurransen mellom produsenter
  - Produsenter som ikke deltar i en produsentansvarsordning unndrar seg en merkostnad som produsenter som deltar må bære.
- Konkurransen mellom returselskap om produsentmedlemskap.
  - Kostnadene til selskapene er knyttet til oppfyllelsen av produsentansvaret. Dersom store aktører får bedre pristilbud enn små aktører kan dette være konkurransevridende.
- Konkurransen mellom returselskap om tilgang til avfall i ulike deler av landet med ulike innsamlingskostnader.
  - Returselskap kan bli utestengt fra innsamlingsområder slik at de ikke kan ivareta sine forpliktelser. Krav om landsdekkende innsamling gjør det vanskelig å etablere seg i markedet.
  - Returselskap kan gjennom innsamlingsavtaler med større, sentralt beliggende kommuner tvinge konkurrerende selskap til å inngå avtaler med desentrale kommuner, som gir høyere transportkostnader. Tilsvarende innlåsingseffekt kan oppstå på sorterings- og behandlernivå.
  - Det kan være vanskelig for returselskap å inngå avtale om koordinering av innsamling innenfor rammene av konkurranseloven, i områder av landet der innsamlingen ellers vil føre til lite effektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Konkurransen mellom innsamlere om å levere tjenester til returselskap.
- Konkurransen mellom returselskap og behandlere om tilgang til avfall.
- Konkurransen om behandlingsavtaler med returselskap for avfallet som er samlet inn.
  - Dersom et returselskap får en dominerende posisjon, kan denne posisjonen misbrukes gjennom avtaler i verdikjeden som utestenger konkurrerende aktører, for eksempel på behandlingsnivå.

I tillegg til nevnte utfordringer forutsetter konkurranse på like vilkår oppfølging av regelbrudd og tilstrekkelig tilsyn med aktører i produsentansvarsordningene. Dersom noen aktører ikke følger regelverket uten at dette får konsekvenser kan disse få et urettmessig konkurransefortrinn. Dette problemet kan oppstå i flere ledd i verdikjeden.

Miljødirektoratet mener det er et behov for å vurdere om endringer i regelverket kan bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser og samtidig løse miljøutfordringene produsentansvaret skal løse. Dette kan inkludere en vurdering av hvor det er hensiktsmessig å sikre konkurranse i markedet og hvordan denne reguleres.

## 4. Bør produsentansvaret utvides til å løse andre prioriterte oppgaver?

Miljødirektoratet har i denne gjennomgangen ikke vurdert ulike alternativer for å endre eksisterende ordninger til å bidra til en mer sirkulær økonomi. Imidlertid har vi identifisert noen områder som kan være aktuelle å se nærmere på når vi i neste del av oppdraget skal se på hvordan produsentansvaret kan støtte opp under en sirkulær økonomi. Vi har også trukket fram noen aktuelle områder for videre vurderinger av gjennomføring av krav i EUs direktiv om plastprodukter i oppdragets del 2 og 3.

### 4.1. Sirkulær økonomi

Miljødirektoratet er bedt om å vurdere hvordan produsentansvaret i større grad kan støtte opp under en sirkulær økonomi. Regjeringen har varslet at de vil legge fram en nasjonal strategi om sirkulær økonomi i løpet av første halvår 2021. Som del av oppfølging av handlingsplanen om sirkulær økonomi fra 2020 arbeider EU-kommisjonen blant annet med et rammeverk for bærekraftige produkter med nye krav til produkter, som skal bidra til at forbrukerne får tilgang på produkter av høy kvalitet, som varer lenger, er designet for reparasjon, ombruk og effektiv materialgjenvinning til sekundære råvarer av god kvalitet. Kommisjonen vil også foreslå mål for avfallsreduksjon for utvalgte avfallsstrømmer i rammedirektivet om avfall.

Det er viktig å være klar over at utvidet produsentansvar kun er et av flere virkemidler for sirkulær økonomi, og at også andre virkemidler er aktuelle, som for eksempel:

- produktkrav i produktforskriften og økodesignforskriften, som krav til innhold av miljøgifter eller materialgjenvunnet råvare, digitalisering av produktinformasjon som digitale pass og forbud mot omsetning av enkelte engangsprodukter.
- Avgifter og støtteordninger, som redusert merverdiavgift, CO<sub>2</sub>-avgift og andre avgifter.

I del 2 av oppdraget vil vi se nærmere på hvordan produsentansvar kan videreutvikles for å støtte opp om en sirkulær økonomi.

Selv om fokus i produsentansvarsordningene tradisjonelt har vært å hindre forurensning inkl. forsøpling fra avfall, inneholder flere ordninger elementer som bidrar inn i en sirkulær økonomi, som for eksempel krav til innsamling og materialgjenvinning, og krav til design av produkter.

Produsentansvar kan bidra til å støtte ytterligere opp om en sirkulær økonomi blant annet ved at:

- krav som sikrer innsamling og materialgjenvinning av avfall gjør at avfall kan inngå i en sirkulær økonomi
- krav til forberedelse til ombruk kan bidra til lengre levetid for produktet eller materialet

- økomodulering av vederlag kan fremme for eksempel design for ombruk eller materialgjenvinning og bruk av sekundær råvare.

Økomodulering innebærer at produsenter av produkter som har lavere miljøbelastning enn gjennomsnittet, betaler lavere vederlag til returselskapene. Dette kan innebære lavere vederlag for produkter som er designet for f.eks. høy kvalitet/lang levetid, reparerbarhet, materialgjenvinnbare, eller inneholder materialgjenvunnet råvare. Effekten avhenger bl.a. av prisnivået til produktet og hvor mye vederlaget reduseres.

Bruk av materialgjenvunnet materiale er en forutsetning for å sikre at stoffer og materialer holdes i produktkretsløpet flere ganger. Miljødirektoratet vil vurdere tiltak for å stimulere til økt bruk av slike råvarer i del 2 av oppdraget.

## 4.2. Medansvar for forsøpling

I dag har kommunene og enkelte andre aktører plikter etter forurensningsloven knyttet til opprydning av forsøpling, og finansierer mye av opprydningen. Miljødirektoratet har tidligere overordnet vurdert om dagens produsentansvar for emballasje kan utvides til at produsentene også gis et medansvar for opprydning av forsøpling.<sup>43</sup> Vi vurderte da at et slikt ansvar kan bidra til å styrke forurensningslovens forurenser betaler-prinsipp når det kommer til opprydning av forsøpling fra emballasje.

Direktivet om plastprodukter stiller krav om at produsenter av visse engangsprodukter av plast (herunder enkelte typer plastemballasje) skal dekke kostnader til:

- Holdningsskapende arbeid
- Innsamling av produktene som ender i offentlig innsamlingsystem for avfall
- Opprydning etter forsøpling og etterfølgende transport og behandling avgrenset til aktiviteter som gjøres av offentlige myndigheter eller på vegne av disse

Det vil komme utfyllende veiledningsmateriale fra EU-kommisjonen om disse kravene. EUs direktiv om plastprodukter vil kunne medføre behov for tilpasninger av ordningene for emballasje og drikkevareemballasje, i tillegg kan det bli behov for å etablere nye ordninger for produkter som ikke er emballasje. Dette vil bli vurdert videre i del 2 av oppdraget.

## 4.3. Utvide virkeområdet for eksisterende ordninger

I de fleste av dagens produsentansvarsordninger finansierer produsenter innsamling og materialgjenvinning av en viss andel av de kasserte produktene de har satt på markedet. Den resterende mengden avfall finansieres dermed av avfallsbesitter. Aktører i bransjen har tatt til orde for at produsentansvaret bør omfatte alt avfallet som oppstår som følge av produktene de setter på

---

<sup>43</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/februar-2020/emballasje-ma-utnytted-bedre/>

markedet. Forslaget begrunnes med at produsentene da vil få insentiver til å øke materialgjenvinnbarheten til avfallet utover gjeldende krav, og at dette også ivaretar forurensers betaler-prinsippet for CO<sub>2</sub>-utslippet fra avfallsforbrenning.

Aktører i bransjen har tatt til orde for at produsentansvaret for emballasje bør utvides. Det gjelder særlig for plastemballasje, som enkelte mener bør utvides til å gjelde for all plast. Argumentet for dette har i hovedsak vært at dette gir lettere kommunikasjon ut til forbruker og at det sikrer finansiering av avfallshåndteringen i tråd med forurensers betaler-prinsippet, og at det kan øke materialgjenvinningen.

Miljødirektoratet vil vurdere disse innspillene nærmere i del 2 av oppdraget.

## 5. Konklusjon

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga 12. november 2020 Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomgå og foreslå forbedringer av utvidet produsentansvar i Norge. Miljødirektoratet svarer her på den første av i alt tre leveranser.

Miljødirektoratet har nå gjennomgått eksisterende produsentansvarsordninger i Norge opp mot dagens målsettinger og minstekrav til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall, og identifisert utfordringer for ordningene. Det er også vist til endringsbehov for eksisterende ordninger som følge av EUs direktiv om plastprodukter.

I oppdragets del 2 vil vi vurdere behovet for endringer nærmere, herunder hvordan ordningene i større grad kan støtte opp om sirkulær økonomi, bli mer fremtidsrettede, robuste og effektive.

Gjennomgangen av hver enkelt produsentansvarsordning viser at ordningene har bidratt til at Norge har nådd målsettinger om innsamling og forsvarlig avfallsbehandling. Flere av ordningene er justert og tilpasset etter at de ble innført. Gjennomgangen viser likevel at det gjenstår en rekke utfordringer.

De identifiserte utfordringene er av varierende betydning. Enkelte kan true effektiviteten og legitimiteten til produsentansvarsordningene, mens andre har mer begrensede konsekvenser. Blant utfordringer Miljødirektoratet ønsker å rette oppmerksomhet mot i oppdragets del to er å sikre at ordningene ikke bidrar til ulike konkurransevilkår. Dette inkluderer utfordringer med å fastslå og nå innsamlingsforpliktelser og hensynet til gratispassasjerer. Det blir også nødvendig å avklare roller og ansvar, herunder hvordan den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent og kommunene kan klargjøres i de ordningene der kommunene har ansvar for innsamling av husholdningsavfallet. I tillegg vil vi se på en rekke andre utfordringer, som er identifisert under hver enkelt ordning.

Gjennomgangen opp mot minstekravene i EUs rammedirektiv om avfall viser at det er behov for å vurdere justeringer av kapitlene i avfallsforskriften som omhandler produsentansvarsordningene for å ivareta flere av disse kravene. Dette gjelder blant annet presisering av mål for avfallshåndtering, og krav om rapportering, informasjonsplikt og geografisk dekning. Krav om offentliggjøring av informasjon om vederlagssatser og prosess for valg av nedstrømsaktører m.m. vil måtte presiseres for alle ordningene. Videre bør krav om innføring av differensierte vederlag (økomodulering) vurderes.

Miljødirektoratet ser at enkelte endringsbehov trolig vil gå igjen i flere av ordningene. Vi mener derfor det bør vurderes om det er hensiktsmessig å etablere en felles overordnet regulering for produsentansvarsordningene i Norge. Dette vil vi se nærmere på sammen med andre måter å forenkle produsentansvaret på, som en del av oppdragets del to.



Vurderinger ifm. innføring av nye produsentansvarsordninger under EUs direktiv om plastprodukter vil også gjøres i del to.



## Vedlegg 1. Gjennomgang av dagens ordninger mot artikkel 8 og 8a i EUs rammedirektiv om avfall

Ved direktiv 2018/851/EU som endrer rammedirektivet om avfall, ble det innført flere nye krav til ordninger for utvidet produsentansvar. I dette vedlegget gjennomgår vi reguleringen av utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall, og gjør en foreløpig vurdering av hvorvidt det er behov for å treffe tiltak for å sikre at eksisterende produsentansvarsordninger i Norge oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar. En nærmere juridisk vurdering vil gjøres som en del av oppdragets del 2.

Vi vil for øvrig bemerke at vi ser et generelt behov for å vurdere om det er hensiktsmessig å etablere en felles overordnet regulering for produsentansvarsordningene i Norge. Dette vil vi også se nærmere på som en del av oppdragets del 2.

### 1. Om kravene i rammedirektivet om avfall artikkel 8 og 8a

For å styrke ombruk av produkter, forebygge at avfall oppstår og øke materialgjenvinning og annen gjenvinning av avfall, fremgår det av rammedirektivet om avfall artikkel 8 (1) at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at produsenter av produkter har et utvidet produsentansvar. Artikkel 8 (1) åpner for at medlemsstatene kan treffe mange ulike typer av tiltak for dette formål, både regulatoriske og øvrige tiltak. Det fremgår av bestemmelsen at slike tiltak blant annet kan omfatte mottak av returnerte produkter og avfall som blir igjen etter at disse produktene er brukt, samt påfølgende håndtering av avfallet og økonomisk ansvar for slik virksomhet. Landene kan også innføre en forpliktelse til å legge fram offentlig tilgjengelige opplysninger om produktets egnethet til ombruk og materialgjenvinning.

Det fremgår videre av artikkel 8 (1) tredje avsnitt og artikkel 8a (1) at når slike tiltak omfatter opprettelse av ordninger for utvidet produsentansvar, herunder i henhold til andre EU-rettsakter, gjelder de generelle minstekravene i direktivets artikkel 8a. Minstekravene ble innført ved direktiv 2018/851/EU som endrer rammedirektivet om avfall, med det formål å innføre et nivå av harmonisering for blant annet å forbedre styringen og gjennomsiktigheten i ordningene for utvidet produsentansvar, for å øke effektiviteten og dermed redusere kostnadene og forbedre resultatene, samt sikre like konkurransevilkår og unngå hindringer for et velfungerende indre marked. Se direktivets fortale punkter 21 og 22 flg. Hva som er å anse som en ordning for utvidet produsentansvar og de generelle minstekravene i artikkel 8a blir omtalt nærmere nedenfor i kapittel 2 og 3.

Ved direktiv 2018/851/EU som endrer rammedirektivet om avfall ble også bestemmelsen i artikkel 8 (2) om tiltak knyttet til utforming av produkter noe endret og utvidet. Bestemmelsen åpner for at medlemsstatene kan treffe tiltak for å oppmuntre til utforming av produkter for å redusere produktenes miljøpåvirkning og avfallsgenerering under framstillingen og ved bruken av produktene, og for å sikre forsvarlig avfallsbehandling i tråd med avfallshierarkiet. Dersom slike tiltak treffes, skal det tas hensyn til produktenes miljøpåvirkning gjennom hele livsløpet, avfallshierarkiets prioriteringer og i hvilken grad produktene kan materialgjenvinnes flere ganger.

Av artikkel 8 (3) følger det for øvrig et generelt krav om at det, når medlemsstatene anvender utvidet produsentansvar, skal tas hensyn til teknisk gjennomførbarhet, økonomisk levedyktighet og de samlede virkningene på miljøet og menneskers helse og samfunnet generelt. Samtidig skal det tas hensyn til behovet for å sikre at det indre markedet fungerer på en tilfredsstillende måte. Det er også et generelt krav i artikkel 8 (4) om at det utvidede produsentansvar skal anvendes uten at det berører avfallsprodusentens eller avfallsbesitterens ansvar for avfallshåndtering (forurensere betaler), og uten å tilside sette regelverk som gjelder for særskilte avfallsstrømmer og produkter.

Som omtalen ovenfor viser inneholder artikkel 8 i rammedirektivet bestemmelser som åpner for at medlemsstatene kan treffe ulike typer av tiltak for å sikre at produsenter av produkter har et utvidet produsentansvar. Vi viser i til rapportens hoveddel kapittel 4-10 for gjennomgang av de eksisterende ordningene for utvidet produsentansvar i Norge og reguleringen av disse i avfallsforskriften. I den videre gjennomgangen og vurderingen av rammedirektivets regulering av utvidet produsentansvar i dette vedlegget, er vårt fokus de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar.

## 2. For hvilke ordninger gjelder minstekravene i artikkel 8a

Som nevnt gjelder de generelle minstekravene i direktivets artikkel 8a når det opprettes *ordninger for utvidet produsentansvar*, herunder i henhold til andre EU-rettsakter.

Hva som er å anse som en ordning for utvidet produsentansvar er nærmere definert i rammedirektivet om avfall artikkel 3 nr. 21. Definisjonen er vid og lyder som følger; "et sæt af foranstaltninger truffet af medlemsstaterne for at sikre, at producenter af produkter bærer det finansielle ansvar eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus" (dansk oversettelse). Produsentansvarsordningene vi har i Norge i dag er delvis ordninger som vi er forpliktet til å ha som følge av krav i EU-direktiver (EE-produkter, kjøretøy, emballasje (inkl. drikkevarer) og batterier), og delvis særnorske ordninger (dekk og PCB-holdige isolerglassruter). Produsentansvarsordningene er innrettet på noe ulik måte, men felles for samtlige ordninger med unntak av drikkevareremballasje, er at de pålegger produsent (som også kan være importør) å finansiere innsamling og forsvarlig håndtering av produktene når de ender opp som avfall. For drikkevareremballasje gjør ordningen som gir mulighet for fritak/reduksjon fra miljøavgift basert på returandel, at produsentene tar både organisatorisk og finansielt ansvar for avfallsfasen.<sup>44</sup> Samtlige ordninger er også regulert (i ulik grad) i egne kapitler i avfallsforskriften, med bestemmelser som nærmere regulerer produsentenes, returselskapenes og andre involverte aktørers ansvar og plikter under den enkelte ordning. Alle eksisterende produsentansvarsordninger i Norge er etter vår vurdering å anse som ordninger for utvidet produsentansvar etter definisjonen i rammedirektivet om avfall.

---

<sup>44</sup> Se kapittel 3.6

Plikten til å sørge for oppfyllelse av minstekravene påligger medlemsstatene, herunder EØS-statene. Dette innebærer en plikt for Norge til å treffe nødvendige tiltak for å sikre at alle ordningene vi har for utvidet produsentansvar oppfyller minstekravene innen 5. januar 2023, jf. direktivets artikkel 8a (7).

### 3. Gjennomgang og vurdering av minstekravene i artikkel 8a ift. eksisterende ordninger

I dette kapitlet gjennomgår vi og gjør en foreløpig vurdering av hvorvidt det er behov for å treffe tiltak for å sikre at eksisterende produsentansvarsordninger i Norge oppfyller minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall.

Det er på nåværende tidspunkt ikke hensiktsmessig å vurdere om de nye minstekravene til produsentansvar i rammedirektivet om avfall er oppfylt for dagens produsentansvarsordning for batterier. Dette må gjøres når ny batteriforordning er vedtatt og skal gjennomføres i norsk regelverk.

#### 3.1 Roller og ansvar klart definert (artikkel 8a (1) (a))

##### *Innhold i bestemmelsen*

I henhold til artikkel 8a (1)(a) skal alle berørte aktørers roller og ansvarsområder være klart definert. Kravet innebærer at det både må være klart definert hvem de ulike aktørene som er involvert i de ulike ordningene er, samt hvilke plikter og ansvar de ulike aktørene har.

##### *Vurdering*

Samtlige av dagens produsentansvarsordninger er som nevnt regulert i egne kapitler i avfallsforskriften. Reguleringene i disse kapitlene inneholder bestemmelser som pålegger de ulike involverte aktører konkrete plikter og ansvar knyttet til håndteringen av avfallsfasen i et produkts livssyklus mv. Hvorvidt de ulike aktørenes roller og ansvar er klart definert i tilstrekkelig grad, må imidlertid også vurderes ut fra om det i tilstrekkelig grad er klart definert hvem de ulike aktørene er.

Produsent er definert i avfallsforskriften for EE-produkter, kjøretøy, dekk, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter. For emballasje og drikkevareemballasje har Miljødirektoratet foreslått endringer i definisjonen av produsent.<sup>45</sup> Dersom disse endringene gjennomføres vurderer vi at produsent, og produsentens rolle og ansvar, er tilfredsstillende og klart definert i alle ordningene i forhold til kravet i artikkel 8a (1)(a). Det kan likevel vurderes om definisjonen av produsent i de ulike ordningene i større grad bør samkjøres der det ikke er behov for ulik ordlyd. Dette kan gjøre forskriftsreguleringene enklere å forholde seg til for næringsliv, myndigheter og andre.

Returselskap er definert i avfallsforskriften for produsentansvarsordningene for kasserte EE-produkter og emballasjeavfall. For øvrige ordninger er returselskap ikke definert eksplisitt, men returselskapets plikter og

---

<sup>45</sup> Omtalt i hørings sak for emballasje, januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje-/>

ansvar fremgår av forskriften og i godkjenninger gitt av Miljødirektoratet til det enkelte returselskap. Grensesnitt mellom returselskapets plikter og kommunens plikter er til en viss grad uklart i reguleringen av produsentansvarsordningene for emballasje. Her ser vi behov for klargjøring. Forøvrig vurderer vi at roller, plikter og ansvar for returselskap er tilstrekkelig klart definert gjennom forskrift og godkjenninger i forhold til kravet i artikkel 8a (1)(a). Det kan likevel vurderes om definisjonen av returselskap i de ulike ordninger bør samkjøres og være mer enhetlig på samme måte som definisjon av produsent.

Kommunene er i liten grad omtalt i reguleringene av produsentansvar i avfallsforskriften, unntatt i ordningen for kasserte EE-produkter der kommunen har en rekke plikter og i ordningen for PCB-ruter der kommunen har mottakplikt. Kommunenes plikter og ansvar er derimot regulert i og i medhold av forurensningsloven på områder som er relevant for flere av produsentansvarsordningene. Blant annet har kommunen plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall. Grensesnitt mellom returselskapets plikter og kommunens plikter er til en viss grad uklart for så vidt gjelder produsentansvarsordningen for emballasje som omtalt i forrige avsnitt. Her ser vi behov for klargjøring.

For enkelte av produsentansvarsordningene har også andre aktører enn de ovennevnte plikter etter avfallsforskriften. Dette gjelder ordningen for EE-avfall hvor forhandlere og behandlere også har særskilte plikter etter forskriften, ordningen for kasserte dekk hvor forhandler har sentrale plikter, ordningen for drikkevareemballasje hvor utsalgssteder har plikt til å ta tomemballasje i retur, og ordningen for kasserte kjøretøy hvor behandlere har særskilte plikter og krav som skal oppfylles. Det er vår vurdering at roller, plikter og ansvar for disse aktørene er tilstrekkelig klart definert gjennom forskriftsreguleringen av den enkelte ordningen. For så vidt gjelder ordningen for kasserte dekk mener vi likevel det bør vurderes å klargjøre forholdet mellom produsent, tredjemann (returselskap) og forhandler ytterligere.

### 3.2 Mål for avfallsbehandling (artikkel 8a (1)(b))

#### *Innhold i bestemmelsen*

Artikkel 8a (1)(b) krever at medlemsstatene fastsetter avfallshåndteringsmål i tråd med avfallshierarkiet, for å minimum oppnå de kvantitative målene for den enkelte ordningen for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall (mål for husholdningsavfall og lignende næringsavfall (municipal waste) og bygg- og anleggsavfall), emballasjedirektivet, direktivet om kasserte kjøretøy, og WEEE-direktivet.

Medlemsstatene skal også sette andre kvantitative og/eller kvalitative mål som anses å være relevante for den enkelte ordning for utvidet produsentansvar. Særnasjonale ordninger for utvidet produsentansvar bør derfor også ha spesifikke mål for avfallshåndtering som de er bundet til å oppnå jf. bestemmelsen.

#### *Vurdering*

Kvantitative avfallshåndteringsmål fra de respektive avfallsdirektivene er innført i forskrift for EE-produkter, kjøretøy og emballasje. For drikkevareemballasje ble dette foreslått innført av Miljødirektoratet i 2020.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Miljødirektoratet 28. jan 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje-/>

Hvis denne endringen, som også inkluderer endrete mål for emballasje gjennomføres vurderer vi at det i tilfredsstillende grad er satt kvantitative avfallshåndteringsmål for emballasje så vel som EE-produkter og kjøretøy i tråd med de respektive avfallsdirektivene. Det meste av emballasjeavfallet og EE-avfallet er kommunalt avfall som har kvantitative mål for materialgjenvinning i rammedirektivet. Vi vurderer at disse materialgjenvinningsmålene, inkludert foreslåtte mål for emballasje i 2025 og 2030, er på et nivå som er tilstrekkelig for å oppfylle de overordnede målene for avfallshåndtering i EU-regelverket.

Produsentansvarsordningene for kasserte dekk og PCB-holdige isolerglassruter er særnorske ordninger, og her finnes ikke spesifikke kvantitative mål i EUs avfallsdirektiver. For kasserte dekk er det heller ikke fastsatt noen nasjonale kvantitative mål for avfallshåndtering, kun et forbud mot å deponere kasserte dekk.

Kasserte dekk går i all hovedsak til energiutnyttelse. Det kan vurderes å fastsette materialgjenvinningskrav for kasserte dekk, basert på en helhetlig vurdering av klima- og miljøeffekter. For PCB-holdige isolerglassruter har returselskapet selv et mål om at rutene skal materialgjenvinnes. Dette målet er ikke fastsatt i forskriften, men medfører i praksis at kasserte PCB-holdige isolerglassruter i høy grad blir materialgjenvunnet i dag. Det bør vurderes å innføre kvantitative mål for avfallshåndtering også for disse ordningene.

Kvalitative målsettinger er innført for ordningene for EE-avfall og emballasje. For EE-avfall er det satt kvalitative mål for å sikre at mest mulig av avfallet som kommer inn til ordningen går til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning samt for å sikre forsvarlig håndtering av farlige stoffer og komponenter. Krav er rettet mot både forhandlere, kommuner, returselskap og behandlere. For returselskap og behandlere er det stilt krav til dokumentasjon som skal sikre at avfallet faktisk får en forsvarlig behandling helt frem til endelig gjenvinning eller sluttbehandling. For emballasje er det et kvalitativt krav knyttet til forsvarlig behandling av emballasje for farlig avfall, og et krav om at emballasjeavfall utsortert for materialgjenvinning ikke skal energiutnyttes eller deponeres hvis ikke særlige hensyn tilsier at det er berettiget.

Oppsummeringsvis er det vår vurdering at bestemmelsens krav til fastsettelse av avfallshåndteringsmål er oppfylt for produsentansvarsordningene for EE-produkter, kjøretøy, emballasje og drikkevareemballasje, forutsatt at forslaget til forskriftsendring blir vedtatt. Det bør vurderes å innføre spesifikke kvantitative mål for avfallshåndtering også for ordningene for dekk og PCB-holdige isolerglassruter.

### 3.3 Rapporteringssystem (artikkel 8a (1)(c))

#### *Innhold i bestemmelsen*

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

### Vurdering

Det finnes etablerte rapporteringssystemer for alle dagens ordninger for utvidet produsentansvar, som sikrer innsamling av relevante data som nevnt i artikkel 8a (1)(c). Plikt til rapportering er forskriftsfestet (i ulik detaljeringsgrad) for alle ordningene med unntak av for drikkevareemballasje. Rapporteringsplikt for drikkevareemballasje er foreslått innført i avfallsforskriften jf. omtale ovenfor. Videre er rapporteringssystem for emballasje også foreslått endret. For emballasje har Miljødirektoratet igangsatt et arbeid med et nytt system for å beregne mengder emballasje satt på markedet, tilsvarende som gjøres for EE-produkter. Vi vurderer at eksisterende rapporteringssystem for produsentansvarsordningene for kjøretøy, emballasje og drikkevareemballasje er i tråd med bestemmelsen i artikkel 8 (1)(c), eller vil bli det når foreslåtte forskriftsendringer og planlagt arbeid med nytt system ferdigstilles. For EE-produkter har vi et rapporteringssystem som dekker produkter som settes på markedet. Derimot har vi ikke oversikt over eller data på alle avfallsstrømmene. Her er det behov for bedre data på avfall som samles inn utenom returselskapene eller behandlere med tillatelse.

For produsentansvarsordningene for PCB-holdige isolerglassruter og kasserte dekk ser vi behov for å tydeliggjøre krav og rutiner for rapportering.

## 3.4 Likebehandling av aktører (artikkel 8a (1)(d))

### Innhold i bestemmelsen

Det følger av artikkel 8a (1)(d) at produsenter av produkter skal likebehandles, uavhengig av deres opprinnelse eller størrelse, uten å pålegge en uforholdsmessig stor regelverksbyrde på produsenter som framstiller produkter i små mengder.

Bestemmelsen må tolkes og implementeres i lys av proporsjonalitetsprinsippet og prinsippet om at forurenser betaler. Av utkastet til veileder fremheves særlig at rapporteringskrav ikke skal medføre en uproporsjonal byrde for produsenter som setter små mengder av produkter på markedet (SMEs), samtidig som rapporteringskravene skal sikre korrekte data om produktene og bidra til å forhindre gratispassasjerer (free-riding).

Videre fremheves at de vederlag som produsentansvars-organisasjoner (i Norge returselskap) krever av produsenter for å få dekket organisasjonens drifts- og administrasjonskostnader, bør være proporsjonale med mengden produkter som bringes i omsetning, og påføres alle produsenter som er underlagt produsentansvarsordningen.

### Vurdering

Produsentansvarsordningene for EE-produkter, kjøretøy og emballasje har bestemmelser i forskrift om at alle produsenter både har en plikt og en rett til å delta i godkjente returselskap. Ordningen for drikkevareemballasje har ikke slike bestemmelser, men dette er foreslått endret jf. ovenfor. For produsentansvarsordningene for dekk og PCB-holdige isolerglassruter er det i praksis adgang for alle produsenter til å delta i de godkjente returselskapene, selv om dette ikke er direkte forskriftsregulert på annen måte enn at de har plikt til å delta i et returselskap.

Produsentene som er omfattet av ordningene er i liten grad pålagt egne rapporteringsforpliktelser. Mengde produkter som er brakt i omsetning i de ulike ordningene blir enten meldt inn av produsenten selv til returselskapet, eller beregnet av returselskapene. For emballasje har produsentene et krav om rapportering på avfallsforebygging og arbeidet med emballasjeoptimering, dette kan oppfylles ved at flere produsenter samarbeider. Vi mener rapporteringskravene ikke medføre noen uproporsjonal byrde for noen av produsentene som er omfattet av ordningene, heller ikke de som setter små mengder av produkter på markedet (SMEs).

Vederlagssatsene som produsenter betaler til returselskap er generelt basert på vekten av produkter som bringes i omsetning eller antall enheter. Det er således vår vurdering at proporsjonalitetskravet når det gjelder vederlag langt på vei er oppfylt for samtlige ordninger. Det bør imidlertid vurderes nærmere om det er behov for å klargjøre regelverket for å sikre likebehandling og forhindre at returselskap priser medlemskap ulikt for produsenter med samme type produkt, for eksempel ved å fastsette ulike vederlagssatser for små og store produsenter.

Gratispassasjerer er en utfordring for enkelte av ordningene, særlig for plastemballasje og dekk. Dette kan være problematisk med tanke på konkurranseforholdet mellom produsenter som deltar/ ikke deltar i produsentansvarsordningene, ved at returselskapenes kostnader da ikke fordeles på alle produsenter som er underlagt ordningene. Regulering av ordningene er innrettet for å motvirke gratispassasjerer ved at alle produsenter har plikt til å finansiere innsamling og forsvarlig håndtering av produktene når de ender opp som avfall, enten gjennom medlemskap i godkjent returselskap/ retursystem eller ved selv å sørge for innsamling og forsvarlig håndtering av avfallet. En slik plikt finnes per i dag ikke for ordningen for drikkevareemballasje, men er foreslått innført i avfallsforskriften jf. omtale ovenfor. Det er imidlertid behov for at det føres tilsyn med overholdelse av disse pliktene for å sikre høyest mulig oppslutning og likebehandling.

Oppsummert vurderer vi at kravene til likebehandling i artikkel 8a (1)(d) langt på vei er oppfylt for alle produsentansvarsordningene, men det kan vurderes om det er behov for å tydeliggjøre krav til og sikre likebehandling av produsenter i enkelte ordninger, særlig for dekk og PBC-holdige isolerglassruter. Videre er det nødvendig med kontinuerlig fokus på håndheving og utvikling av ordningene for å redusere antall gratispassasjerer.

### **3.5 Informasjon om avfallsforebygging, ombruksløsninger mv. (artikkel 8a (2))**

#### *Innhold i bestemmelsen*

I henhold til artikkel 8a (2) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at avfallsbesittere av de relevante produktene underrettes om avfallsforebyggende tiltak, sentre for ombruk og forberedelse til ombruk, retursystemer og avfallsinnsamling, og om forebygging av forsøpling. Medlemsstatene skal også treffe tiltak for å oppmuntre avfallsbesitterne til å ta ansvar for å levere avfallet sitt til systemene for separat innsamling.

### Vurdering

Nettstedet "sortere.no" drives av LOOP; Stiftelsen for Kildesortering og Gjenvinning. Nettsiden gir privatpersoner og næringsliv informasjon om korrekt avfallshåndtering for en rekke produkter. Dette omfatter informasjon om avfallsforbyggende tiltak, ombrukssentre og mottak for forberedelse for ombruk, returordninger og innsamlingssystemer for avfall mv. En rekke returselskap, kommuner, avfallsentreprenører og andre aktører samarbeider om tjenestene. KLD støtter årlig sortere.no og Miljødirektoratet har deltatt som observatør i styret for LOOP fram til 1.1.2021.

Returselskapene driver også eget informasjonsarbeid rettet mot næringsliv og private for å oppnå mål for innsamling og behandling av avfall. Ordningene for EE-produkter, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter har bestemmelser om informasjonsplikt for ulike aktører i forskrift, som bidrar til å sikre at forbrukere og næringslivsaktører får tilstrekkelig informasjon om korrekt avfallshåndtering.

For EE-avfall har forhandlere en informasjonsplikt rettet mot kundene.

Kommuner/interkommunale avfallsselskap (IKS) driver informasjonsarbeid rettet mot sine innbyggere, blant annet med egne sorteringsveiledere som deles ut til kommunens innbyggere. Kommunen har en egen plikt til å informere husstander og bedrifter om at EE-avfall ikke skal kastes sammen med annet avfall og at kommunen tar imot EE-avfall.

På bakgrunn av ovennevnte vurderer vi at informasjonskravene i bestemmelsen er oppfylt for de fleste ordningene. For produsentansvarsordningen for dekk er det ingen forskriftsfestet informasjonsplikt for noen aktører. Det bør vurderes nærmere om det er behov for å sikre at besittere av kasserte dekk får relevant og korrekt informasjon i tråd med bestemmelsen i artikkel 8a (2).

## 3.6 Klart definert dekningsområde mtp. geografi, produkt mv. (artikkel a8 (3) a))

### Innhold i bestemmelsen

Artikkel 8a (3) a) krever at det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, har et klart definert dekningsområde med hensyn til geografi, produkter eller materialer, uten å begrense dette til de områdene der avfallsinnsamlingen og -håndteringen er mest lønnsom.

### Vurdering

Med hensyn til geografi er dekningsområdet hele landet for returselskapene i alle ordningene, med unntak av drikkevareemballasje hvor det finnes et mer regionalt retursystem tilknyttet en produsent<sup>47</sup>. For emballasje og EE er det fastsatt krav om landsdekkende innsamling i forskrift. Krav om landsdekkende innsamling framgår ikke eksplisitt av forskrift eller returselskapenes godkjenninger for de andre produsentansvars ordningene, selv om dette er en etablert praksis. Vi mener det kan vurderes krav til

---

<sup>47</sup> Askim frukt- og bærpresseri



dekningsområde for avfallsinnsamling i forskrift også for de andre ordninger, eller eventuelt om et slikt krav bør tydeliggjøres i returselskapenes godkjenninger.

Med hensyn til produkter og materialer er det for alle ordningene angitt/definert i forskrift hvilke produkter som er omfattet av produsentenes/returselskapenes forpliktelser, herunder deres innsamlingsforpliktelser. Vi vurderer således at kravet til et klart definert dekningsområde med hensyn til produkter eller materialer fullt ut er oppfylt. For produsentansvarsordningen for emballasje, kan det likevel vurderes å innføre egne definisjoner av de ulike emballasjetyperne for ytterligere å klargjøre innsamlings- og materialgjenvinningsforpliktelsene.

### 3.7 Innsamlingsystem - sikre passende tilgjengelighet (artikkel 8a (3) b)

#### *Innhold i bestemmelsen*

Artikkel 8a (3) b) krever at det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, sikrer hensiktsmessig tilgang til avfallsinnsamlingssystemer innenfor dekningsområdet nevnt i bokstav a).

#### *Vurdering*

Vi vurderer at dagens avfallsinnsamlingssystemer er gode for alle produsentansvarsordningene ved at de sikrer god og tilstrekkelig tilgang til systemer for avfallsinnsamling i hele landet.

For en rekke ordninger skjer landsdekkende innsamling fra husholdninger i regi av eller i samarbeid med kommuner og kommunale avfallsselskap (IKS). Dette gjelder innsamling av EE-avfall, emballasjeavfall og PCB-holdige isolerglassruter. For EE-avfall, kasserte dekk og drikkevareemballasje er det fastsatt krav i forskrift om innsamlingsordninger i regi av forhandlere. For kjøretøy har returselskapet plikt fastsatt i forskrift til å sørge for et retursystem med god geografisk tilgjengelighet.

Se for øvrig kapittel 4-10 i rapportens hoveddel for nærmere redegjørelse for de ulike ordningenes innsamlingssystemer. Næringsavfall omfattet av ordningene samles i mange tilfeller inn av private avfallsaktører som kan ha avtale med returselskapene, eller av interkommunale avfallsselskap (IKS).

Næringsavfall samles også inn av enkelte større varekjeder som COOP, ASKO og REMA.

Det er vår vurdering at dagens avfallsinnsamlingssystemer oppfyller kravene i artikkel 8a (3) b). For øvrig viser vi til vår vurdering av mulige endringer for å tydeliggjøre krav til dekningsområde for avfallsinnsamling under artikkel 8a (3) a).

### 3.8 Finansiell kapasitet mv. (artikkel 8a (3) c))

#### *Innhold i bestemmelsen*

Etter artikkel 8a (3) c) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike

produsenter, har de finansielle midlene eller finansielle og organisatoriske midlene som kreves for å overholde forpliktelsene om utvidet produsentansvar.

#### *Vurdering*

Alle returselskapene kan kreve vederlag fra produsenter av produkter som er omfattet av produsentansvarsordningene og som bringes i omsetning på det norske markedet. Returselskapene har mulighet til å fastsette vederlagene på et nivå som er tilstrekkelig for å dekke drifts- og administrasjonskostnadene og for å overholde forpliktelsene om utvidet produsentansvar. Ordningene for EE-produkter og emballasje har i tillegg krav om finansielle reserver. Dette er innført for å sikre at innsamlet avfall blir forsvarlig behandlet dersom returselskapet opphører. Det kan vurderes tilsvarende bestemmelser om krav til finansielle reserver også for andre produsentansvarsordninger.

Reguleringen av produsentansvarsordningene for EE-produkter, kjøretøy, emballasje, drikkevareemballasje og PCB-holdige isolerglassruter har godkjenningsordninger for nye returselskap. For å bli godkjent som returselskap må returselskapet sannsynliggjøre ovenfor Miljødirektoratet at de vil være i stand til å oppfylle kravene og pliktene som gjelder for den enkelte ordningen. Godkjenningsprosessen motvirker at aktører uten tilstrekkelig finansielle og organisatoriske midler får etablere seg som returselskap, samtidig som prosessen sikrer at systemene som etableres har en viss minimumskvalitet. Det kan vurderes mer enhetlig krav om godkjenningsordning for alle ordningene.

Oppsummert mener vi kravene i bestemmelsen er oppfylt for alle ordningene.

### **3.9 Mekanismer for egenkontroll (artikkel 8a (3) d))**

#### *Innhold i bestemmelsen*

Etter artikkel 8a (3) d) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, innfører en tilstrekkelig ordning for egenkontroll for å vurdere sin økonomistyring (herunder overholdelse av kravene til kostnadsdekning og differensiering av vederlag) og kvaliteten på dataene som samles inn og rapporteres. Der det er relevant kan egenkontrollen støttes av regelmessige uavhengige revisjoner.

#### *Vurdering*

De fleste returselskapene har en plikt etter forskrift 6. desember nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 4 til å sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten. Virksomhetens (returselskapets) internkontrollsystem skal sikre at virksomheten overholder krav og plikter som følger av regelverket. Gjennom dette har returselskapene blant annet en plikt jf. forskriftens § 5 til å iverksette rutiner for å sikre at krav i regelverket, herunder kravet til kostnadsdekning og kvalitet på data som samles inn og rapporteres, overholdes. Virksomhetenes plikt til å innføre og utøve internkontroll innebærer etter vår vurdering at det innføres gode mekanismer for egenkontroll i tråd med artikkel 8a (3)(d).

For produsentansvarsordningen for EE-produkter er det fastsatt krav i forskrift om at returselskapene skal føre avfallsregnskap, samt krav til at disse dataene skal kunne dokumenteres. For emballasje og drikkevareemballasje er slike bestemmelser foreslått innført i avfallsforskriftens kapitler 6 og 7.<sup>48</sup> Det er vår vurdering at slike krav gjør det nødvendig for det enkelte returselskap å innføre gode mekanismer for egenkontroll for å kunne oppfylle disse, og at kravene dermed bidrar til at det innføres ordninger i tråd med kravet i artikkel 8a (3) d).

Det kan for øvrig nevnes at returselskapene også vil være underlagt regnskapsloven, og har en plikt etter lovens § 3-1 til å utarbeide årsregnskap (og i mange tilfeller også årsberetning) som viser virksomhetens samlede økonomiske utvikling og finansielle stilling.

Det er vår vurdering at kravene til mekanismer for egenkontroll i artikkel 8a (3)(d) er oppfylt for alle eksisterende produsentansvarsordninger. Vi mener likevel det kan vurderes å tydeliggjøre et slikt krav for returselskapene i enkelte ordninger, særlig ordningene for kjøretøy og dekk, eventuelt om det bør stilles et felles krav for alle ordninger.

### 3.10 Offentlig tilgjengelig informasjon (artikkel 8a (3) e))

#### *Innhold i bestemmelsen*

Etter artikkel 8a (3) d) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at enhver produsent av produkter eller enhver organisasjon som gjennomfører forpliktelsene om utvidet produsentansvar på vegne av slike produsenter, offentliggjør opplysninger om oppnåelsen av de fastsatte målene for avfallshåndtering. Dersom forpliktelsene om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt (for eksempel gjennom at returselskap oppfylder forpliktelsene på produsentenes vegne), skal det også treffes tiltak som sikrer offentliggjøring av opplysninger om eierskap og medlemskap, vederlag per solgte enhet eller per tonn produkt som bringes i omsetning, og framgangsmåten for utvelgelse av aktører/operatører for å håndtere avfallet.

#### *Vurdering*

Informasjon om oppnåelse av de fastsatte målene for avfallshåndtering som gjelder for de enkelte produsentansvarsordningene, blir offentliggjort av enkelte returselskap på deres egne nettsider, og informasjon om behandling blir offentliggjort av Miljødirektoratet på miljøstatus.no. Videre rapporterer Norge relevante data og informasjon om Norges oppnåelse av målene i rammedirektivet om avfall, emballasjedirektivet, direktivet om kasserte kjøretøy og WEEE-direktivet til EU/Eurostat, som er offentlig tilgjengelig informasjon. For samtlige produsentansvarsordninger vurderer vi at opplysninger om oppnåelsen av de fastsatte målene for avfallshåndtering med fordel kunne vært gjort offentlig tilgjengelig i større grad.

---

<sup>48</sup> Omtalt i hørings sak for emballasje, januar 2021:  
<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-endringer-i-regelverk-for-emballasje->

Informasjon om eierskap for returselskapene er offentlig tilgjengelig gjennom Brønnøysundregistrene, proff.no og returselskapenes årsrapporter til Miljødirektoratet. Vi mener dette oppfyller bestemmelsens krav til offentliggjøring av opplysninger om eierskap.

Informasjon om medlemskap i returselskapene og vederlagssatser blir generelt ikke offentliggjort av returselskapene. Framgangsmåte for returselskapenes utvelgelse av aktører for å håndtere avfallet er generelt heller ikke offentlig tilgjengelig informasjon.

Oppsummeringsvis ser vi behov for krav til returselskap om å gjøre informasjon om medlemskap, vederlagssatser, og prosess for valg av aktører for å håndtere avfallet, offentlig tilgjengelig for å oppfylle kravene i artikkel 8a (3) e) fullt ut. Etter vår vurdering bør det også vurderes om informasjon om måloppnåelse for avfallshåndtering i større grad skal kreves offentliggjort.

### 3.11 Sikre kostnadsdekning (artikkel 8a (4) a))

#### *Innhold i bestemmelsen*

I henhold til artikkel 8a (4) a) skal det treffes nødvendige tiltak for å sikre at de finansielle bidragene som produsenten av produktet betaler for å overholde sine forpliktelser om utvidet produsentansvar, dekker kostnadene for separat innsamling av avfall og påfølgende transport og behandling av avfallet. Videre skal det finansielle bidraget dekke kostnadene knyttet kravet i artikkel 8a (2) om å gi tilstrekkelig informasjon til avfallsbesittere om avfallsforebygging, ombruksløsninger mv., samt kostnadene ved innsamling og rapportering av data.

Kravet om kostnadsdekning gjelder ikke for ordningene for utvidet produsentansvar for kasserte kjøretøy, batterier og EE-produkter.

Av artikkel 8a (4) fremgår videre at det under visse forutsetninger er anledning til å fravike den økonomiske ansvarsfordelingen fastsatt i bokstav a), dersom det er berettiget ut fra behovet for å sikre korrekt avfallshåndtering og den økonomiske levedyktigheten til ordningen for utvidet produsentansvar. Det er blant annet en forutsetning for fravik at produsentene skal bære minimum 80 prosent av nødvendige kostnader i ordninger som er etablert som følge av EU-regelverket, og minimum 50 prosent for særnasjonale ordninger som var etablert før 4. juli 2018.

#### *Vurdering*

Bestemmelsen gjelder ordningene for emballasje, drikkevareemballasje, dekk og PCB-holdige isolerglassruter. For ordningene for dekk og PCB-holdige isolerglassruter mener vi bestemmelsens krav til kostnadsdekning er oppfylt ved at innsamling og behandling er konkurranseutsatt og at de PCB-holdige isolerglassrutene kan leveres til samme pris som ordinære isolerglassruter uten PCB. Når det gjelder ordningene for emballasje og drikkevareemballasje, hvor ansvaret for innsamling og behandling av avfallet er delt mellom produsent/returselskap og kommunene (husholdningsavfall), vurderer vi at kravet til å sikre kostnadsdekning ikke kan anses oppfylt fullt ut. Vi mener at det for disse ordningene er behov for å klargjøre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent/ returselskap og kommunene, hvor også

handlingsrommet og unntaksmuligheten som fremgår av artikkel 8a (4) andre og tredje avsnitt tas i betraktning.

### 3.12 Differensiering av vederlag (økomodulering) (artikkel 8a (4) b)

#### *Innhold i bestemmelsen*

Artikkel 8a (4) b gjelder bare i tilfeller hvor forpliktelser om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt, ikke individuelt av den enkelte produsent. Dersom dette er tilfelle, skal vederlaget produsenten betaler om mulig tilpasses og differensieres til enkeltprodukter eller grupper av lignende produkter (økomodulering). Av bestemmelsen fremgår at dette skal gjøres ved å ta særlig hensyn til produktenes holdbarhet og om de kan repareres, brukes om igjen og materialgjenvinnes, samt til forekomsten av farlige stoffer, og baseres på et livssyklusperspektiv.

I tillegg må økomoduleringen være i samsvar med og utfylle eksisterende relevant regelverk, for eksempel krav til miljøvennlig design eller andre produktstandarder.

#### *Vurdering*

Ulike produkter og produktgrupper har ulike vederlagssatser som produsentene betaler innenfor dagens ordninger, typisk fordi det er ulike behandlingskostnader og ulike priser for sekundær råvare, f.eks. ulike plastpolymerer. Generelt er det ikke innført differensierte vederlag basert på kriterier for holdbarhet, reparerbarhet mv. som nevnes i bestemmelsen (økomodulering), selv om det finnes enkelte unntak. Det bør vurderes nærmere om slik differensiering er hensiktsmessig og gjennomførbart for de ulike ordningene.

### 3.13 Kostnadseffektivitet og transparens (artikkel 8a (4) c)

#### *Innhold i bestemmelsen*

Av artikkel 8a (4) c fremgår at vederlag som produsent skal betale ikke skal overstige de kostnadene som er nødvendige for å yte avfallshåndteringstjenester (innsamling, transport og behandling av avfallet) på en kostnadseffektiv måte. Slike kostnader skal fastsettes på en transparent måte av de berørte aktørene (returselskap).

#### *Vurdering*

Vi legger generelt til grunn at returselskapene benytter kostnadseffektive løsninger for avfallshåndtering. For flere ordninger er det konkurranse mellom ulike returselskap/retursystem, noe som bidrar til å holde kostnadene nede ved at det velges kostnadseffektive løsninger for avfallshåndtering. Dette gjelder særlig ordningene for EE-produkter, emballasje, drikkevareemballasje. Videre er eierne av returselskapene/retursystemene i mange tilfeller selv produsenter av produkter som inngår i den aktuelle produsentansvarsordningen, og har dermed egeninteresse av å holde kostnadene nede. Dette gjelder flere av returselskap for blant annet EE-produkter og emballasje.

Når det gjelder ordningen for emballasje står returselskap fritt til å velge hvem de vil inngå avtaler med, og det er derfor også mulighet for konkurranse i innsamlingsmarkedet for husholdningsavfall. Vi legger derfor til grunn at kostnadseffektive løsninger velges siden det er åpent for konkurranse. Tilsvarende gjelder for innsamling av næringsavfall (emballasje), hvor det også er konkurranse begge veier knyttet til valg av returselskap og valg av innsamlingsaktør.

For innsamling av husholdningsavfall kan det imidlertid oppstå tvil om hva som er nødvendig nivå på innsamlingen og dermed også hva som er nødvendige kostnader. Forslaget til forskrift om utsortering av bioavfall og plastavfall<sup>49</sup>, som blant annet oppstiller en plikt for kommunen til å utsortere plastavfall og levere det til materialgjenvinning, vil bidra til å definere nødvendig nivå for innsamling og kostnader. For øvrig mener vi at dette må sees og vurderes i sammenheng med behovet for å klargjøre den økonomiske ansvarsfordelingen mellom produsent/returselskap og kommunene jf. krav til kostnadsdekning i artikkel 8a (4) a), se kapittel 3.11 ovenfor.

I ordningen for EE-produkter er det to særnorske produktgrupper, produktgruppe 7 og 8, som omfatter industrielt utstyr og store kabler. Dette er produkter med høyt innhold av metall, som vi vurderer som lønnsomme å samle inn og behandle. Det bør vurderes om dette er i strid med denne artikkelen å ha krav om produsentansvar på en slik gruppe, siden kostnader for administrasjon og rapportering vil komme i tillegg til kostnadene for avfallsbehandlingen. Vi ser i gjennomgangen av utfordringer med ordningen for EE-produkter at disse produktgruppene også gir konkurransemessige ulemper.

Når det gjelder fastsettelse av kostnader og vederlag som produsentene skal betale, er vår forståelse at det varierer i hvilken grad returselskapene gjør dette på en måte som er transparent. Her vurderer vi at det er behov for å treffe noen tiltak for å komme i samsvar med bestemmelsen.

### 3.14 Rammeverk for overvåking og håndhevelse (artikkel 8a (5))

#### *Innhold i bestemmelsen*

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

Dersom det på en medlemsstats territorium er flere organisasjoner som gjennomfører forpliktelser om utvidet produsentansvar på vegne av produsenter, skal medlemsstaten utpeke minst ett organ uten private interesser eller en offentlig myndighet til å føre tilsyn med gjennomføringen av forpliktelsene om utvidet produsentansvar.

---

<sup>49</sup> Omtalt i hørings sak, januar 2021: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-forskrift-om-utsortering-av-bioavfall-og-plastavfall/>

Hver medlemsstat skal videre tillate at produsenter som er etablert i en annen medlemsstat og bringer produkter i omsetning på førstnevnte medlemsstats territorium, kan utpeke en representant for å oppfylle en produsents forpliktelser på medlemsstatens territorium. Medlemsstatene kan fastsette krav som skal oppfylles av slik representant for å føre tilsyn med og kontrollere at produsentens forpliktelser oppfylles.

#### *Vurdering*

De eksisterende ordningene for utvidet produsentansvar er som nevnt over regulert i egne kapitler i avfallsforskriften. Samtlige av disse reguleringene er hjemlet i forurensningsloven, og noen er også fastsatt med hjemmel i produktkontrollloven. Forurensningsmyndigheten/tilsynsmyndigheten har gjennom disse lovene gode tilsyns- håndhevings- og sanksjonshjemler, herunder adgang til å gi pålegg om opplysninger og vedta tvangsmulkt for å fremtvinge overholdelse av krav og plikter i regelverket. Det er Miljødirektoratet som er delegert myndighet til å føre tilsyn med gjennomføringen av forpliktelsene om utvidet produsentansvar. I tillegg er statsforvalteren tilsynsmyndighet for enkelte aktører i produsentansvaret, som forhandlere for EE-produkter.

Tilsyn for å sikre overholdelse av produsentansvarsforpliktelsene kan gjennomføres på ulike måter. Returselskapene har omfattende plikter hvor det kan være egnet med større revisjoner, blant annet er dette gjort for ordningene for EE-produkter og emballasje. For å sikre at produsenter etterlever sine forpliktelser til deltagelse i produsentansvar gjennomføres det blant annet brevkontroller, og løpende oppfølging av mange produsenter. Det føres også tilsyn med forhandlers plikter til mottak, oppbevaring og informasjon om EE-avfall, hvor gjentakende tilsyn kan være nødvendig for å sikre etterlevelse over tid. I produsentansvarsordningen for EE er det satt krav til at returselskapene må være sertifisert av en nøytral tredjepart før de kan bli godkjente av Miljødirektoratet. Det er også krav om jevnlig revisjon og resertifisering. Dette bidrar til å sikre etterlevelse samtidig som det minsker ressursbruken hos tilsynsmyndigheten. I tillegg er det også krav til revisorgodkjenning av innsamlede mengder og jevnlig revisorkontroll av registrering av innsamlede mengder.

Det er vår vurdering at kravene til en tilfredsstillende ramme for overvåking (tilsyn) og håndheving i artikkel 8a (5) er oppfylt for alle eksisterende ordninger for utvidet produsentansvar.

For så vidt gjelder bestemmelsens siste del om at produsenter av produkter skal ha adgang til å utpeke en representant for å oppfylle en produsents forpliktelser på en annen medlemsstats territorium, er dette per i dag kun eksplisitt regulert for produsentansvarsordningen for EE-produkter. Det bør vurderes å forskriftsfeste eller på annen måte klargjøre en slik adgang for produsenter også under de andre ordningene, eventuelt om det er hensiktsmessig med en felles tilnærming eller regulering av dette for alle ordningene.

### 3.15 Dialog mellom aktørene (artikkel 8a (6))

#### *Innhold i bestemmelsen*

Etter artikkel 8a (6) skal medlemsstatene sørge for en regelmessig dialog mellom berørte parter som deltar i gjennomføringen av ordningene for utvidet produsentansvar, herunder også (hvis relevant) aktører som driver sosial virksomhet, nettverk for ombruk og reparasjon og operatører innen forberedelse til ombruk.

#### *Vurdering*

Det er en løpende kontakt mellom myndighetene og berørte aktører i de ulike produsentansvarsordningene. Dette vil være dialog knyttet til konkrete tema og prosesser. Aktørene involveres gjennom offentlig høring av forskriftsendringer. Det arrangeres møter i regi av Miljødirektoratet både for returselskap, kommuner, bransjeorganisasjoner og andre relevante aktører.

Regjeringen etablerte i 2013 Kontaktforum for avfall for å bedre kommunikasjonen mellom statlige myndigheter, kommuner og næringsliv om utfordringene på avfallsområdet.<sup>50</sup> I kontaktforumet deltar både representanter for bransjen, kommuner og andre interesseorganisasjoner. Her gjennomføres jevnlig møter om relevante temaer og det utveksles informasjon.

Vi vurderer at kravene i bestemmelsen er oppfylt, men vil fortløpende vurdere behovet for å styrke dialogen innenfor hele eller deler av produsentansvarsområdet.

---

<sup>50</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/27128ced39e74b0ba1213a09522de084/t-1531\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/27128ced39e74b0ba1213a09522de084/t-1531_web.pdf)