

Videreutvikling av produsentansvaret i Norge

Svar på oppdrag fra KLD - gjennomgang av produsentansvaret - deloppdrag 2

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Gjennomføring av deloppdraget.....	8
2 Organisering av produsentansvaret.....	10
2.1 Roller og ansvar i produsentansvarsordningene.....	10
2.2 Vurderinger knyttet til konkurranse og parallelle returselskap	12
2.3 Ulike modeller for å regulere produsentansvaret.....	17
2.4 Grunnmodell for produsentansvar	20
3 Finansiering av avfallshåndteringen (kostnadsdekning)	22
3.1 Kravet om kostnadsdekning i rammedirektivet om avfall	22
3.2 Krav til finansiering i dagens regelverk for emballasje	23
3.3 Alternativer for fastsettelse av kompensasjonen for å dekke kostnader for kommuner og næringsaktører i de ulike produsentansvarsordningene	23
4 anbefalte tiltak i ordningen for emballasje	26
4.1 Definisjon av produsent.....	26
4.2 Er grensen på 1000 kg hensiktsmessig?	30
4.3 Forbedre datagrunnlaget for mengder emballasje og emballasjeavfall.....	31
4.4 Redusere antallet gratispassasjerer	32
4.5 Returselskapenes innsamlingsforpliktelse i ordningen for emballasje	34
4.6 Retursystem for drikkevareemballasje – materialgjenvinning i fokus	35
4.7 Andre utfordringer identifisert i deloppdrag 1 for emballasje og drikkevareemballasje...	37
5 Øvrige tiltak for å forbedre eksisterende ordninger	38
5.1 Behov for å følge opp privatimport og netthandel fra utlandet?	38
5.2 Bør særnorske EE-produktgrupper reguleres som i dag?.....	39
5.3 Krav til innsamling av EE-avfall.....	40

5.4	Ordningen for isolerglassruter med PCB	41
5.5	Vurderinger for produsentansvaret for dekk	42
6	Produsentansvar i en sirkulær økonomi	43
6.1	Økodesignforordningen og produsentansvar	44
6.2	Ombruk og forberedelse til ombruk i produsentansvarsordninger	46
6.3	Krav om differensierte vederlag	47
7	Produsentansvar for enkelte engangs plastprodukter	49
7.1	Krav i regelverk	49
7.2	Gjennomføring i andre land	50
7.3	Status produkter og mengder	51
7.4	Vurderte hovedalternativer for gjennomføring av produsentansvar for visse plastprodukter med medansvar for forspoling og avfall i offentlige innsamlingssystemer	52
7.5	Gjennomføring i forskrift	55
8	Produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske	56
8.1	Krav i EØS-regelverk	56
8.2	Status produkter og mengder	57
8.3	Grensegang mellom kostnader i havner som skal dekkes av produsentansvar og generelt avfallsgebyr ihht skipsavfallsdirektivet	59
8.4	Gjennomføring i andre land	59
8.5	Mål for separat innsamling til materialgjenvinning	60
8.6	Alternativer for gjennomføring av produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske	60
8.7	Miljødirektoratets anbefaling	62

Sammendrag

Miljødirektoratet utreder på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet produsentansvarsordningene i Norge. Utvidet produsentansvar gir produsentene ansvar for produktene også når de har blitt avfall. Produsentansvar innebærer at kostnaden for avfallshåndtering inkluderes i prisen på produktet. Dette er i samsvar med prinsippet om forurensere skal betale. Ordningen gir produsenten incentiver til å redusere denne kostnaden ved å lage produkter som er mer holdbare og lette å ombruke og materialgjenvinne.

Dette virkemiddelet har vært i bruk på en rekke områder siden 1990-tallet, primært som et avfalls-politisk virkemiddel for å fremme materialgjenvinning og forsvarlig avfallshåndtering. I dag har vi utvidet produsentansvar på EE-avfall, kasserte kjøretøy, dekk, batterier, emballasje inkludert drikke-vareemballasje og isolerglassruter som inneholder PCB. Klima- og miljødepartementet ønsker å styrke produsentansvaret og har bedt Miljødirektoratet om å gjennomgå produsentansvaret og foreslå endringer som øker effektiviteten, gjør ordningene mer robuste og 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).

Vi svarer nå på deloppdrag to, og vurderer og anbefaler endringer i regelverket for de eksisterende produsentansvarsordningene. Vi skisserer også etablering av ordninger for plastavfall fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske samt for medansvar for forsøpling for engangs plastprodukter. Anbefalingene skal sikre at kravene til innsamling og gjenvinning nås, at ordningene ikke medfører kostnader ved etablering og drift ut over det nødvendige for produsentene og aktørene, og samtidig medfører minst mulig ressursbruk for staten. I tillegg skal våre forslag være i tråd med intensjonen i produsentansvaret. Produsentansvarsordningene skal være en substansiell del av den sirkulære økonomien, der produsenter får et større ansvar for å finansiere og akselerere overgangen til en sirkulær økonomi. Våre forslag må være i tråd med kravene fra EU.

Ut fra disse kravene og kriteriene har vi utviklet en grunnmodell for produsentansvar i Norge. Grunnmodellen er tenkt som et hjelpemiddel og en sjekkliste for videreutvikling av eksisterende ordninger og utforming av nye ordninger i årene framover. Vi ønsker å legge grunnmodellen til grunn i neste deloppdrag, hvor vi skal lage forslag til forskriftsendringer og utrede konsekvensene grundigere. Det vil være behov for tilpasninger av grunnmodellen for de enkelte ordningene, bl.a. som følge av krav i EU-regelverk.

Miljødirektoratets forslag til elementer i en grunnmodell for produsentansvar

Pliktene ligger på produsentene

Alle plikter til produktdesign, ombruk, innsamling, avfallsbehandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad og rapportering legges på produsent. Produsentene skal i de fleste tilfeller ivareta pliktene ved å være medlem og betale vederlag til et godkjent returselskap som ivaretar forpliktelsene på produsentenes vegne. På gitte betingelser kan produsentene oppfylle pliktene på egenhånd. Returselskapet plikter å oppfylle pliktene på vegne av medlemmene. Dersom returselskapet ikke ivaretar forpliktelsene, skal produsent sørge for at pliktene oppfylles.

Krav for å fremme sirkulær økonomi

Produsentenes vederlag skal der det er mulig differensieres på en måte som fremmer sirkulær økonomi der det er et viktig supplement til andre regelverkskrav. Forberedelse til ombruk skal telle med i måloppnåelsen for returselskapene, og det skal sikres at produsentansvarsordningene ikke er til hinder for ombruk eller forberedelse til ombruk.

Krav til innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

Det stilles krav til produsent om å oppnå en materialgjenvinningsgrad og/eller innsamlingsgrad sett i forhold til mengden produsenten setter på markedet eller mengden avfall som oppstår. Forpliktelsen må sikre innsamling av det mest problematiske avfallet, slik at det ikke er mulig å kun samle inn det som koster minst. Etterregulering mellom returselskapene kan vurderes ved behov. Det vurderes om det er hensiktsmessig med et eget krav til forberedelse til ombruk i den enkelte ordning.

Krav til kostnadsdekning

Produsentene skal dekke nødvendige kostnader ved utsortering, innsamling og påfølgende transport og behandling for de produktene de setter på markedet. Kostnader til holdningsskapende arbeid og rapportering skal også dekkes av produsent. Føringer for hvilke kostnader som skal dekkes fastsettes i forskrift. Nivået på kompensasjonen til aktørene som sørger for innsamling, transport og behandling mv. fastsettes i privatrettslige avtaler mellom returselskapene og aktørene. Produsentene skal rapportere på kravet om kostnadsdekning. Det vurderes om det er behov for nærmere retningslinjer herunder om det bør innføres krav om kontrollhandlinger fra revisor ved slik rapportering.

Krav til geografisk dekning

Det stilles krav til produsentene om at de skal dekke innsamlingen i de geografiske områdene der produktene er solgt. I de fleste tilfellene vil dette være landsdekkende, også for produsenter som selger via internett. Returselskapene har anledning til å koordinere innsamlingen innenfor rammene av konkurranseregelverket.

Det kan etableres parallelle returselskaper

Dette betyr at det kan være flere selskaper som sørger for innsamling av de samme typene avfall.

Krav til godkjenning

Miljødirektoratet skal godkjenne returselskap, og produsenter som ønsker å ivareta sine plikter utenom returselskap. Miljødirektoratet kan stille vilkår for slik godkjenning.

Returselskap skal være non-profit og kan ikke betale utbytte til eierne.

Vi foreslår også at returselskapene som hovedregel konkurranseutsetter innsamlingsarbeidet og arbeidet med behandling av arbeidet.

Tiltak mot gratispassasjerer

Det skal etableres et register for å rapportere, måle returselskapenes forpliktelser, og identifisere gratispassasjerer. Et slikt register må tilpasses hver ordning. Overtredelsesgebyr vurderes som et virkemiddel for å redusere antall gratispassasjerer.

Over har vi presentert de viktigste elementene i grunnmodellen. I tillegg omfatter modellen forslag om krav til åpenhet for medlemskap og likebehandling av medlemmene, krav til finansiell robusthet, transparens i hvordan vederlagene fastsettes, samt rapporteringskrav og mulig tredjeparts-verifikasjon av disse. I tilpasningen av modellen til hver ordning vil EU-regelverk og nasjonale målsettinger bli hensyntatt. Blant annet vil plikter som i dag ligger på forhandlere av elektriske og elektroniske produkter bestå.

Vurderinger og avveininger bak grunnmodellen

Bak vår anbefaling om grunnmodell ligger en rekke vurderinger og avveininger.

Vi anbefaler å gi et tydeligere ansvar til produsentene, for å sikre at produsent deltar aktivt i ordningene. Dette kan bidra til bedre måloppnåelse ved at produsentene i større grad ser

utfordringene produkter skaper i bruks- og avfallsfasen og tilpasser sine produkter for å oppnå bedre resultater. Det vil også sikre at produsentene har ansvaret om det ikke etableres godkjente returselskap ved innføring av produsentansvar på nye områder. Dette er i tråd med tankegangen bak produsentansvaret.

Spørsmålet om grad av konkurranse og konsekvensene av dette, har vært et sentralt tema i avveiningene. Vi har vurdert både løsninger som fremtvinger ett returselskap for hver ordning som for eksempel ved konkurranseutsetting eller tildeling av enerett, og løsninger som åpner for flere parallelle returselskap. Løsninger med monopoler gir mindre incentiver for utvikling og kostnadseffektiv gjennomføring for produsentene og er dessuten krevende å innføre innenfor konkurranseregelverket. For å etablere løsninger som fremtvinger monopoler må staten ha en aktiv rolle, og nærmer seg rollen som markedsaktør for eksempel ved konkurranseutsetting. Dette gir staten et ansvar som kan stå i motsetning til selve tankegangen i produsentansvaret. Å innføre monopoler i de etablerte produsentansvarsordningene vil av flere årsaker også medføre meget høy risiko for bortfall av tilbud og at ordningen på kort sikt vil slutte helt å fungere. Det er sannsynlig at de etablerte returselskapene vil motsette seg overgangen til ett returselskap, siden de ikke er sikret å få bli i markedet.

Ved å tillate parallelle returselskaper reduserer vi etableringshindringene, selv om det i praksis kan etablere seg en ordning med ett returselskap hvis bransjen finner dette hensiktsmessig. Konkurransen, eller muligheten for dette, vil være et insitament for reduserte kostnader og utvikling i ordningene. På den andre siden kan konkurranse bidra til kostnadspress og gi incentiv for å samle inn det som koster minst, som kan utgjøre en utfordring for måloppnåelse. I grunnmodellen foreslår vi krav til non-profit fordi dette vil skjerme mot etableringer av returselskap ut fra rene kommersielle hensyn. Sammen med dette stiller vi også krav til geografisk dekning i innsamlingen. Disse betingelsene vil redusere presset mot returselskapene om å vri innsamlingen mot områder hvor kostnadene er lavest, som kan være til hinder for å nå målene om høy innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.

Samlet sett vurderer vi en grunnmodell som åpner for parallelle returselskaper som best egnet til å nå målsettingene våre. Krav til godkjenning av returselskapene vil redusere risikoen for useriøse aktører som måtte ønske å etablere seg i markedet.

Produsentansvarsordninger har til nå i praksis dreid seg mest om å sikre innsamling og trygg behandling av avfall med miljøgifter, samt øke gjenvinning. Produsentansvaret videreutvikles nå i tråd med prinsippene for sirkulær økonomi og avfallshierarkiet, og skal i større grad bidra til avfallsforebygging og forberedelse til ombruk der det er mulig og der det utfyller krav i andre regelverk som EUs produktregelverk. Miljødirektoratet støtter innføring av differensierte vederlag for emballasje der det kan komplettere andre krav i den kommende emballasjeforordningen. Vi ser behov for å harmonisere innretningen av dette med resten av EØS-området, og anbefaler at vi vurderer gebyrdifferensiering når vi ser hvilke krav EU-kommisjonen foreslår i den nye emballasjeforordningen. Fastsettelse av selve vederlaget bør gjøres av returselskapet.

Nye ordninger for produsentansvar

Produsentansvar for enkelte engangs plastprodukter

Etter EUs direktiv om plastprodukter skal vi innføre produsentansvar for enkelte typer engangs plastemballasje, våtservietter, ballonger og tobakksprodukter med filter i Norge. EUs frist for implementering er innen 5. januar 2023 for slik emballasje og tobakksprodukter, og 31.12 2024 for våtservietter og ballonger. Omfanget av produsentansvaret vil være begrenset til produktenes andel av offentlige aktørers kostnader for opprydning av forsøpling og innsamling av avfall fra

avfallsbeholdere i det offentlige rom. En forskjell fra andre produsentansvarsordninger er at dette er en finansieringsordning for opprydding som allerede skjer, ikke en ordning med krav til innsamling og materialgjenvinning av avfall.

I tråd med grunnmodellen anbefaler vi at det forskriftsfestes en produsentansvarsordning hvor pliktene til produsentansvaret legges på produsent. Produsentene får plikt til å etablere eller knytte seg til produsentansvarsselskap, som godkjennes av Miljødirektoratet. Produsentansvarsselskap får ansvar for å kreve inn vederlag fra produsenter, utbetale støtte til kommuner, gjennomføre undersøkelser og beregninger av satser og støttebeløp og rapportere til Miljødirektoratet. For å beregne nivået på vederlag og støttebeløp til kommuner skal undersøkelser gjennomføres av en tredjepart, og inkludere

- antall produkter satt på markedet
- beregnede kostnader hos kommuner
- andel av disse i innsamlet og oppryddet avfall

Ved parallelle returselskap bør det samarbeides om denne oppgaven. Det må vurderes om det skal innføres krav som øker tilliten til beregningene.

Produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske

I tråd med direktiv om plastprodukter skal vi innføre produsentansvarsordninger for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. EUs frist er innen 31. desember 2024.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret forskriftsfestes og at pliktene utformes i tråd med grunnmodellen. Dette innebærer at produsent får de fleste plikter i produsentansvaret, men at pliktene gjennomføres av godkjente returselskap. Vi anbefaler videre at det etableres to eller tre produktgrupper, for å gi muligheten for å etablere returselskap som leverer tjenester tilpasset hver bransje. Returselskap skal på vegne av produsenter rapportere til myndighetene mengder utstyr satt på markedet og avfall samlet inn av sine medlemmer.

Kravene til produsentansvar skal supplere krav som gjelder mottak av avfall fra fiskefartøy i havner i henhold til skipsavfallsdirektivet. En mulig løsning for å ivareta kravet til kostnadsdekning i direktiv om plastprodukter, er at produsentene finansierer de kostnadene havneansvarlig har for separat innsamling av utstyr i plast fra fiskeri. En annen mulig løsning er at produsentene samler inn eller henter slikt utstyr som leveres i havn.

Vi anbefaler at vi i deloppdrag 3 utreder et innsamlingsmål og at vi involverer bransjen i arbeidet. Det bør i tillegg stilles krav om at separat innsamlet avfall forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes. Vi vil også vurdere å sette et eget mål for materialgjenvinning, for å stimulere til innovasjon og økt materialgjenvinning.

Anbefalinger for enkelte eksisterende ordninger for produsentansvar

Emballasje

Foreslåtte endringer på emballasje må sees i sammenheng med EU-kommisjonens forslag til emballasjeforordning som er ventet 30. november 2022. Definisjon av produsent:

Miljødirektoratet anbefaler å endre definisjonen av produsent til "enhver som ervervsmessig importerer emballasje eller emballerte produkter til det norske markedet eller i Norge produserer emballasje til det norske markedet". Endringen vil klargjøre hvem som har plikt til medlemskap i godkjent returselskap og dermed redusere usikkerhet om dette, og vil bidra til å redusere antall gratispassasjerer. Vi vurderer at definisjonen samsvarer godt med krav i relevante EU-direktiv. Vi vil vurdere om dette gir behov for endringer for enkelte plikter som i dag ligger på den som pakker/fyller emballasje.

Minimumsgrense for plikt til medlemskap i returselskap:

Miljødirektoratet anbefaler at det vurderes om den nedre grensen for plikt til medlemskap i returselskap på 1000 kg per emballasjetype skal endres eller eventuelt fjernes. Vi vil vurdere grep som sikrer at små bedrifter ikke får uforholdsmessig strenge krav.

Reduksjon av antall gratisspassasjerer

For å redusere antall gratisspassasjerer anbefaler Miljødirektoratet å videreutvikle Produsentansvar.no som emballasjeregister, slik at det blir mulig å fange opp produsenter som importerer emballasje og emballerte produkter, og om mulig norske produsenter av emballasje. Vi anbefaler videre å utrede om overtredelsesgebyr kan være et effektivt virkemiddel for å redusere antall gratisspassasjerer, og at dette sees i sammenheng med vurderingen av grensen på 1000 kg.

Forenkle ordningen for EE-avfall

Miljødirektoratet foreslår at vi legger produktgruppene i EUs WEEE-direktiv til grunn i det kommende forskriftsarbeidet, og vil konsekvensutrede å fjerne produsentansvaret for EE-avfall i de særnorske produktgruppene 7 og 8. Dette omfatter hovedsakelig stort industrielt utstyr og store kabler, og består nesten utelukkende av avfallstyper som har en positiv verdi og dermed er lønnsomme å samle inn og behandle. Vi mener derfor de vil bli samlet inn og behandlet uavhengig av om de omfattes av produsentansvaret.

Isolerglassruter med PCB

Ordningen for isolerglassruter med PCB er en særnorsk ordning med formål å sikre miljømessig forsvarlig innsamling og behandling av eldre PCB-holdige isolerglassruter. Bruken av PCB i slike ruter ble faset ut tidlig på 1980-tallet. Miljødirektoratet ser at det fortsatt samles inn så mange ruter med PCB at det er behov for ordningen. Vi må vurdere nærmere om denne særnorske ordningen omfattes av minstekravene til produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi vil på sikt vurdere en eventuell utvidelse av ordningen til å gjelde innsamling av alle isolerglassruter og eventuelt andre endringer, men øvrige produsentansvarsordninger bør prioriteres før en eventuell revisjon av denne ordningen.

Materialgjenvinningskrav for dekk

I produsentansvarsordningen for dekk anbefaler vi at det på sikt utredes om det skal stilles krav til materialgjenvinningsgrad av kasserte dekk, forutsatt at dette kan gjøres uten at det fører til økt spredning av miljøgifter eller mikroplast.

Videre arbeid

Miljødirektoratet anbefaler at vi snarest mulig går i gang med del 3 i oppdraget, som innebærer å utarbeide og konsekvensutrede innføring av produsentansvar for medansvar for forsøpling og endringer i forskriften for de eksisterende ordningene som er basert på EU-regelverk (emballasje, drikkevareemballasje og EE-avfall) i tråd med anbefalingene i dette dokumentet. Vi anbefaler også at vi våren 2023 starter arbeidet med å utarbeide forskrift for produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. De særnorske ordningene på dekk og PCB-ruter bør etter vår oppfatning ikke prioriteres med en gang, og kan tilpasses når vi har vunnet mer erfaring med de andre ordningene.

Tilpasninger av produsentansvaret for batterier vil starte så snart EUs batteriforordning vedtas, trolig tidlig i 2023. Arbeidet med produsentansvaret for kasserte kjøretøy bør først starte opp når EU har kommet lenger i pågående revidering av direktiv om kasserte kjøretøy. På grunn av den pågående revideringen av disse ordningene er de derfor heller ikke omtalt nærmere i denne leveransen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Utvidet produsentansvar gir produsentene ansvar for produktene gjennom hele livssyklusen, fra design av produktene til de har blitt avfall og materialene blir brukt som sekundær råvare i nye produkter. Det innebærer at kostnaden for avfallshåndtering inkluderes i prisen på produktet, i samsvar med prinsippet om forurensere skal betale. Dermed gis produsenten insentiver til å redusere denne kostnaden gjennom å lage produkter som er mer holdbare og lette å ombruke og materialgjenvinne. 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. I de senere år har behovet for bedre ressursutnyttelse og sirkulær økonomi kommet på dagsorden. Produsentansvaret har med det blitt enda mer aktuelt samtidig som det har gitt diskusjoner om hvordan produsentansvaret kan bidra mer til en sirkulær økonomi.

Solberg-regjeringen la 16. juni 2021 fram en nasjonal strategi for en grønn, sirkulær økonomi og i Hurdalsplattformen har regjeringen varslet en handlingsplan for sirkulær økonomi. Dette vil sammen med EUs Grønne giv og arbeid med oppfølging av EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra mars 2020 (COM 2020/98), føre til videreutvikling av en rekke regelverk.

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga 12. november 2020 Miljødirektoratet i oppdrag å gjennomgå og foreslå forbedringer av ordninger for utvidet produsentansvar i Norge. Oppdraget gjennomføres i flere deloppdrag. I deloppdrag 1 som ble overlevert KLD 15. mars 2021¹, redegjorde Miljødirektoratet for de viktigste utfordringene med dagens ordninger og identifiserte behov for endringer, herunder endringer for å sikre at eksisterende produsentansvarsordninger i Norge oppfyller minimumskravene til ordninger for utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall som må innføres i Norge. Vi vurderte blant annet hvordan ordningene fungerer knyttet til konkurranse, rolle- og kostnadsfordelingen mellom returselskap², private og kommunale avfallsmottak, samt utfordringer ved at enkelte produsenter ikke er tilsluttet et returselskap (gratispassasjerer).

I deloppdrag 2 som Miljødirektoratet nå svarer på, har vi vurdert nærmere hvordan produsentansvarsordningene kan bli mer effektive, mer robuste og støtte opp under en sirkulær økonomi. Miljødirektoratet har vurdert hvordan produsentansvaret kan utformes for å sikre effektiv og hensiktsmessig konkurranse i ordningene, hvordan ansvar og roller kan tydeliggjøres og hvordan de kan støtte opp om sirkulær økonomi. Direktoratet har også vurdert hvordan nye produsentansvarsordninger for engangs plastprodukter og utstyr i plast fra fiskeri og akvakultur under EUs direktiv om plastprodukter kan reguleres. Forslagene er i tråd med minimumskravene i EUs reviderte rammedirektiv om avfall og legger til rette for etablering av nye produsentansvarsordninger i fremtiden.

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

1.2 Gjennomføring av deloppdraget

Miljødirektoratet har som del av arbeidet hatt et åpent møte om hvordan gjeldende og kommende produsentansvarsordninger kan reguleres for å stimulere til sirkulær økonomi (30. august 2021, 128

¹ Miljødirektoratet 15. mars 2021: [Vi utreder behovet for endringer av produsentansvaret](#)

² Returselskap er i hovedsak en produsentansvarsorganisasjon som ivaretar pliktene til produsenter i de norske produsentansvarsordningene

påmeldte), og egne møter med involverte parter innenfor de ulike produsentansvarsordningene. Vi har også mottatt en rekke innspill fra aktører som selv er direkte og indirekte berørt av dagens produsentansvarsordninger, eller som vil bli berørt av kommende ordninger, organisasjoner som representerer disse og miljøorganisasjoner.

Vi har vært i kontakt med og fått innspill fra Skattedirektoratet, Fiskeridirektoratet og Konkurransetilsynet.

For å lære av erfaringer fra andre land er det innhentet informasjon og gjennomført møter med flere lands myndigheter, herunder Sverige, Danmark, Finland og Tyskland og sentrale europeiske interesseorganisasjoner (Municipal Waste Europe og Extended Producer Responsibility Alliance).

I vår vurdering av om produsentansvarsordningene er effektive og hensiktsmessige legger vi til grunn at effektivitet har to betydninger, både kostnadseffektivitet og styringseffektivitet. I praksis betyr styringseffektiviteten å vurdere om utformingen av produsentansvaret for eksempel gir en høy innsamlingsgrad eller er egnet til å nå et fastsatt mål. I kostnadseffektivitet legger vi til grunn at kostnadene til etablering og drift av den enkelte produsentansvarsordning blir så lave som mulig. Dette omfatter også administrative kostnader i for eksempel direktoratet.

Miljødirektoratets vurderinger av behovet for endringer er sett i lys av gjeldende og kommende EU-regelverk, herunder minimumskravene til ordninger for utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall og forslaget til ny batteriforordning. Forordningen er varslet som en mal for kommende regelverk og kan gi en pekepinn om utformingen av varslede regelverk, som en emballasjeforordning.

I tillegg til ny batteriforordning har EU-kommisjonen varslet revisjon av direktivet for kasserte kjøretøy. Miljødirektoratet vil vurdere endringsbehov i disse ordningene som del av vårt gjennomføringsarbeid etter at disse to forordningene er vedtatt i EU.

2 Organisering av produsentansvaret

I dette kapittelet har vi vurdert ulike løsninger for organisering, roller og fordeling av ansvar i returordningene. I kapittel 2.1 går vi gjennom roller og ansvar i ordningene og foreslår en tydeliggjøring av pliktene for produsent. I kapittel 2.2 vurderer vi hvordan produsentansvaret kan reguleres bedre innenfor dagens modell med godkjenning av returselskap, som muliggjør parallelle returselskaper. I kapittel 2.3 har vi også vurdert noen andre modeller for organisering av produsentansvaret. I kapittel 2.4 foreslår vi en grunnmodell som skal være et hjelpemiddel i den videre virkemiddelutformingen og kan fungere som en sjekkliste for tilpasninger av eksisterende ordninger og utforming av nye ordninger, blant annet under det kommende deloppdrag 3.

Det er viktig å være klar over at det vil være behov for tilpasninger og eventuelt inkludere andre forhold enn de som gjennomgås i dette kapittelet for hver enkelt ordning. I den konkrete utformingen av ordningene vil det være mange valg som bransjene og produsentene selv må ta stilling til. Dette er i tråd med tankegangen om produsentansvar, der myndighetene setter mål og gir rammer, mens produsentene har ansvaret for gjennomføringen.

Kravet om at produsent skal dekke nødvendige kostnader til innsamling og behandling blir gjennomgått i kapittel 0.

2.1 Roller og ansvar i produsentansvarsordningene

For at produsentansvarsordningene skal fungere godt må roller og ansvar være tydelig definert. I de eksisterende ordningene er ansvar fordelt mellom produsent, forhandler, innsamler, mottak (herunder kommunale mottak), returselskap og behandlingsanlegg.

Produsentansvar innebærer blant annet at produsenter skal sørge for innsamling og behandling av kasserte produkter. I den første reguleringen av ordningen for EE-produkter lå de fleste pliktene i regelverket derfor på produsent. Dette viste seg å være krevende å følge opp og håndheve på grunn av det høye antallet produsenter. Derfor ble flere av produsentenes plikter etter hvert overført til returselskapene. Dette gir fordeler i oppfølgingen av ordningene fordi myndighetene får langt færre pliktsubjekter å følge opp. På den annen side gir det ulemper ved at produsentenes rolle blir liten og i mange tilfeller begrenser seg til å melde seg inn i et returselskap og betale vederlag. Det er sentralt for ordningenes legitimitet og tillit at så mange som mulig av produsentene ivaretar pliktene som ligger i produsentansvaret.

2.1.1 Plikter i produsentansvaret

I dag har produsent ulike plikter i de forskjellige ordningene. I de fleste ordningene begrenser plikten seg til å delta i et godkjent returselskap. I ordningen for emballasje har i tillegg produsent plikt til å arbeide for avfallsforebygging og til å oppfylle krav til emballasjens sammensetning slik at den kan ombrukes eller gjenvinnes.

Returselskap har plikt til å sørge for innsamling fra kommuner, næringsliv, forhandlere og andre mottak. De har også plikt til å sørge for avfallsbehandling, herunder å oppnå krav til materialgjenvinning, og rapportering til myndighetene.

Kommunene har etter forurensningsloven plikt og enerett til å samle inn husholdningsavfall. Dette har spesielt relevans i ordningene for EE-avfall, emballasjeavfall, drikkevareemballasje og batterier. De fleste returselskapene har tradisjonelt overtatt avfallet som er samlet inn av kommunene³.

³ Ordningen for bølgepapp (Norsk Resy) er et unntak, der kommunene selv tar ansvar for salg av innsamlet emballasje.

Returselskapene avtaler vilkår for en eventuell overtakelse av det innsamlede avfallet og kompensasjon for innsamlingen direkte med kommunene.

Enkelte forhandlere eller andre mottak plikter å ta imot kasserte produkter vederlagsfritt og oppbevare avfallet på en miljømessig forsvarlig måte. Forhandlere som tar imot EE-avfall skal også gjøre tiltak for å sikre mot at uvedkommende kan hente avfall. I ordningen for EE-avfall har Miljødirektoratet etter høring sendt endelig anbefaling til KLD om et nytt krav om at ingen virksomheter kan hente EE-avfall fra et mottak uten skriftlig samtykke fra den ansvarlige for mottaket.

Behandlingsanlegg har plikt til å behandle avfall på lovlig måte, og oppnå materialgjenvinningskrav og rapportere mengder de behandler utenfor produsentansvarsordningen for EE-avfall til myndighetene.

2.1.2 Vurderte alternativer for fordeling av ansvar

Vi har vurdert om det kan være hensiktsmessig å flytte enkelte plikter fra returselskap til produsent for å ansvarliggjøre den enkelte produsent. Dette kan medføre at produsent blir mer aktiv og påvirker måloppnåelsen i større grad enn i dag. Dersom produsentansvaret skal bidra til en sirkulær økonomi krever dette, litt forenklet, at avfall minimeres ved at produkter har lengst mulig levetid, samtidig som produktene designes for materialgjenvinning og inneholder materialgjenvunnet råvare. Det er produsent som har størst påvirkningskraft til å oppnå dette. I EUs forslag til batteriforordning åpnes det for at produsent i enkelte tilfeller kan løse alle pliktene på egenhånd, noe som også kan bli aktuelt for andre ordninger.

Vi vurderer at plikt til innsamling, behandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad og rapportering, er plikter som kan fordeles på ulike måter, hovedsakelig mellom produsent og returselskap. Vi har vurdert tre alternativer.

Alternativ A

Pliktene legges på returselskap.

Produsent må etablere eller melde seg inn i et allerede godkjent returselskap. Etter en slik innmelding overtar returselskapet pliktene som følger av produsentansvaret. Dersom returselskapene ikke overholder pliktene, faller ansvaret tilbake på produsent.

Emballasjeordningen (avfallsforskriften kapittel 7) er i dag organisert på lignende måte.

Alternativ B

Pliktene legges på produsent.

Produsent har ansvaret, men skal normalt overlate til et godkjent returselskap å gjennomføre pliktene på sine vegne.

Produsent kan på gitte betingelser, og etter søknad til myndighetene, oppfylle pliktene på egenhånd. Kriteriene for dette bør være strenge, slik at det avgrenses til kun produsenter som har egnede verdikjeder. Det må vurderes om produsent må søke om godkjenning som eget returselskap eller om det skal fattes enkeltvedtak om unntak fra krav til medlemskap i returselskap.

Alternativ C

Pliktene legges på både produsent og godkjent returselskap.

Både produsent og returselskap er pliktsubjekter og ansvarlige for at pliktene oppfylles.

2.1.3 Miljødirektoratets vurdering og anbefaling

Forskjellen mellom A og B ligger i hvor pliktene rettes i utgangspunktet i forskriftsteksten. I alternativ A rettes pliktene i utgangspunktet mot returselskap, og bestemmelsene i forskriften vil typisk innledes med «returselskapet skal sørge for...», slik det f.eks. er for innsamling av emballasjeavfall i avfallsforskriften § 7-9. I alternativ B rettes pliktene i utgangspunktet mot produsent, og bestemmelsene i forskriften vil typisk kunne innledes med «produsent skal sørge for...». For begge alternativene vil det fastsettes at produsent plikter å ivareta sine forpliktelser gjennom godkjent returselskap og oppfylle returselskapets forpliktelser dersom returselskapet ikke kan ivareta disse. Selv om pliktene i realiteten følges opp av godkjente returselskap, kan det for alternativ B ha en viktig signaleffekt at pliktene i utgangspunktet rettes mot produsent. Dette kan bidra til at produsentenes ansvar tydeliggjøres og at de i større grad enn i dag følger med på at returselskapene ivaretar forpliktelsene.

Vi er kjent med at produsentene i sitt arbeid foretar analyser av overholdelse av aktuelle regelverk. Vi mener at produsentene vil forholde seg mer aktivt til plikter som rettes mot dem. De kan med alternativ B også oppleve et større ansvar for å designe produkter for en sirkulær økonomi, sikre innsamling og behandling.

For myndighetenes forvaltning vil alternativ B i realiteten innebære det samme som alternativ A, ved at det som hovedregel vil være aktuelt å følge opp at pliktene ivaretas av godkjent returselskap. Regelverket må utformes slik at det er mulig å kontrollere og føre tilsyn med at returselskap overholder kravene på vegne av produsentene.

Miljødirektoratet anbefaler ikke alternativ C siden det innebærer at både produsent og returselskap er ansvarlig for å oppfylle de samme pliktene. Det kan skape en uklar ansvarsfordeling mellom produsent og returselskap, der vi kan få situasjoner der begge oppfyller pliktene eller der ingen gjør det. Det vil også kunne reise en rekke problemstillinger når regelverket skal følges opp og håndheves av tilsynsmyndigheten. En slik dobbelregulering vil etter vår vurdering ikke være i tråd med god reguleringspraksis og lov- og forskriftsteknikk. Den vil heller ikke være i tråd med minstekravene i rammedirektivet om avfall om at alle aktørers roller og ansvarsområdet skal være klart definert.

I forslaget til batteriforordning legges det opp til at produsentansvarspliktene rettes mot produsent. Produsent kan velge om de vil oppfylle pliktene selv, eller om de overlater det til et godkjent produsentansvarsselskap å oppfylle pliktene på deres vegne. Produsent eller godkjent produsentansvarsselskap som oppfyller pliktene på vegne av produsent, skal søke myndighetene om å bli registrert i et produsentansvarsregister. Vi vurderer at det vil være vanskelig for de fleste produsenter å oppfylle pliktene sine uten å få bistand fra returselskapene til å gjøre det. En viktig årsak til det er at de blant annet skal samle inn avfall fra alle steder de har satt produkter på markedet. Vi vurderer derfor at de aller fleste produsenter vil fortsette å melde seg inn i et godkjent returselskap, men at det kan være et alternativ for enkelte å ivareta forpliktelsene på egenhånd. Vi vurderer at kravene i batteriforordningen samsvarer forholdvis godt med alternativ B og C over.

Miljødirektoratet mener at tydeliggjøringen av produsentenes ansvar og signaleffekten som alternativ B gir er god, og vil innebære en viktig endring for produsentansvar i Norge. Produsentenes rolle kommer mer i fokus og produsentansvarsordningene får en større rolle i utviklingen av sirkulær økonomi. Vi vurderer derfor at alternativ B bør inngå i grunnmodellen for produsentansvar.

2.2 Vurderinger knyttet til konkurranse og parallelle returselskap

Vi går i dette kapittelet gjennom ulike temaer knyttet til organiseringen på returselskapsnivået for å vurdere om det er mest hensiktsmessig med ett eller flere parallelle returselskap i hver enkelt

produsentansvarsordning og hvordan utforming av virkemidler kan bidra til å gjøre ordninger med konkurranse mellom parallelle returselskap mer effektive og robuste.

Regelverket har i dag ingen begrensninger på antall godkjente returselskap⁴. I ordningene for kasserte kjøretøy⁵, kasserte dekk og isolerglassruter er det likevel i dag bare ett godkjent eller ett aktivt returselskap. I ordningene for kasserte EE-produkter, batterier, drikkevareemballasje og emballasje er det flere returselskap, heretter omtalt som parallelle returselskap.

2.2.1 Gir parallelle returselskap reduserte kostnader for produsent?

Det er produsentenes vederlag som finansierer produsentansvaret. I ordninger med flere returselskap foregår konkurransen både på returselskapsnivå og mellom underleverandører.

Miljødirektoratet har ikke grunnlag for å konkludere om konkurranse mellom returselskap gir reduserte kostnader. Der kostnadene med å drive returselskap er redusert, kan dette etter vårt syn også skyldes at innsamlingslogistikken og behandlingsløsninger er utviklet over tid, at behandlingskostnadene er redusert og aktiv konkurranse mellom behandlingsanleggene. Det kan være at konkurransen mellom returselskapene har vært en av pådriverne til denne utviklingen, og det kan argumenteres for at konkurranse mellom returselskapene bidrar til å redusere kostnadsnivået for produsent. I ordninger med ett returselskap foregår konkurransen mellom underleverandører. Vi ser at det er god konkurranse også i disse ordningene. Det kan altså være flere årsaker til at kostnadene endres, og det er vanskelig å isolere effekten av økt konkurranse mellom returselskapene. Det kan heller ikke utelukkes at muligheten til å etablere parallelle selskaper utgjør et hinder for at et returselskap øker sine kostnader vesentlig. I en ordning med bare ett operativt returselskap kan derfor potensialet for fremtidig konkurranse være et insentiv til å holde kostnadene nede.

Generelt mener vi at det kan sikres god konkurranse og reduserte kostnader for produsent både i en modell med ett returselskap og med flere returselskap i hver ordning.

2.2.2 Hvordan sikre innsamling og materialgjenvinningsgrad?

Forpliktelsen til innsamling er regulert ulikt i produsentansvarsordningene. Flere av ordningene har konkrete krav både til innsamlingsgrad og til geografisk dekning, flere har også konkrete krav til materialgjenvinningsgrad.

I ordninger med flere parallelle returselskap kan innsamlingsforpliktelsene skape konkurransemessige utfordringer.

Det er svært forskjellige innsamlingskostnader ved henting i sentrale områder og mer gravgrendte områder. Kostnaden avhenger blant annet av volum på de enkelte hentestedene og avstand til behandlingsanlegg. I tillegg kan ulik kvalitet på innsamlet avfall gi ulike behandlingskostnader. For å minimere kostnadene har returselskapene insentiv til å samle mest mulig avfall der det er billigst. Dersom et returselskap bare henter i de mest lønnsomme områdene, blir ordningen konkurransevridende. Erfaringer fra Norge og andre land viser at det uten klart definerte innsamlingsforpliktelser er fare for at parallelle returselskap ikke samlet sørger for innsamling fra alle kommuner, eller fra mottak med små volum og lang kjørevei til behandlingsanlegg. Det hevdes fra kommunale aktører at konkurransen mellom returselskapene har ført til dårligere vilkår og økte kostnader for kommunene.

⁴ Produsentansvar for drikkevareemballasje organiseres under det som omtales som retursystem etter avfallsforskriftens kap. 6. For eksisterende ordninger bruker vi begrepet returselskap her for enkelthets skyld.

⁵ Kun Autoretur AS er aktivt. Bilretur AS har godkjenning, men har aldri startet opp som returselskap

Parallelle returselskap uten definert innsamlingsforpliktelse har insentiv til å minimere innsamlingen i grisgrendte strøk, noe som påfører kommunene kostnader ved å ta hånd om avfallet og dermed øker avfallsgebyret. Vår erfaring er at konkurranse mellom returselskapene for EE-avfall kan ha ført til utvikling av bedre løsninger for lagring av EE-avfall med sensitive data. Generelt har konkurranse mellom returselskap gitt kommunene flere tilbydere siden returselskapene må konkurrere om kommunene for å få dekket sine forpliktelser. Hvor reell denne konkurransen er varierer mellom de ulike produsentansvarsordningene.

I forslaget til batteriforordning⁶ legges en plikt på produsentansvarsselskap om å jobbe på en koordinert måte for å sikre dekning av hele medlemsstatens territorium. I returrordningen for EE-avfall er koordinering av innsamling mellom selskapene regulert ved at forskriften åpner for at returselskapene kan koordinere innsamlingen i deler av landet. Forutsatt at det skjer i samsvar med konkurranseregelverket, kan et slikt samarbeid være hensiktsmessig i områder av landet der innsamlingen ellers vil føre til lite effektiv bruk av samfunnets ressurser, for eksempel på grunn av lav befolkningstetthet og lang transportvei til behandlingsanlegg. En avtale om koordinering av innsamling skal være åpen for alle returselskap og returselskapene må bruke en nøytral tredjepart⁷ slik at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflyter andre returselskap. Miljødirektoratet kan pålegge returselskap å koordinere innsamling, dersom det er nødvendig for å sikre kontinuerlig og landsdekkende innsamling. Miljødirektoratet mener dette fungerer etter hensikten for EE-avfall og bidrar til å sikre landsdekkende innsamling på en samfunnsøkonomisk effektiv måte uten at det går nevneverdig utover konkurransen mellom returselskapene.

Vi anbefaler at det klargjøres i regelverkene for produsentansvar at parallelle returselskap har anledning til å koordinere innsamling i særlige tilfeller.

I ordningen for EE-avfall gjennomføres en etterregulering for å sørge for at avvik fra innsamlingsforpliktelsen blir hensyntatt i senere innsamlingsperioder. På den måten kan returselskap som samler inn for lite i en periode, samle inn mer i senere perioder for å ivareta forpliktelsen sin. Vi oppfatter at dette fungerer tilfredsstillende i dag og at det ikke er vesentlig konkurransevridning når det gjelder innsamlingsforpliktelsen. Etterregulering kan gjennomføres i ordninger hvor datagrunnlaget er godt nok til at innsamlingsforpliktelsen kan regnes ut nøyaktig. Å innføre dette i andre ordninger vil medføre merarbeid for myndighetene. Det bør vurderes for hver enkelt ordning om dette er hensiktsmessig i forhold til størrelsen på utfordringene med å sikre landsdekkende innsamling.

I ordninger med ett returselskap er det ikke behov for å koordinere innsamling eller gjennomføre etterregulering.

2.2.3 Landsdekkende innsamling gjennom tildeling av regioner?

Vi har i besvarelsen til deloppdrag 1 pekt på kravet om landsdekkende innsamling som en av utfordringene i de ulike ordningene. Det kan være krevende å sikre landsdekkende innsamling som foregår ressurseffektivt, samtidig som det legges til rette for konkurranse mellom returselskap. For bedre å følge opp returselskapene og sikre at innsamlingen fungerer slik den er ment, må det være klart hvilke krav som gjelder for det enkelte returselskap.

Vi har sett på et alternativ der regioner tildeles ett av flere parallelle returselskap istedenfor at alle godkjente returselskap skal samle inn over hele landet. Noen aktører har selv pekt på dette alternativet som ønskelig. Tildelingen kan skje i form av at Miljødirektoratet arrangerer en auksjon eller innhenter anbud på innsamling og behandling av alt avfall som oppstår i en region. Godkjente

⁶ Artikkel 47 punkt 6 i COM/2020/798 final

⁷ En uavhengig tredjepart kan være en koordinerende enhet, revisor eller sertifiseringsselskap

returselskap gir et tilbud for å utføre jobben. Kriterier for tildeling kan f.eks. være totalpris, pris for den enkelte produktgruppe og miljøprestasjon.

Hvor vellykket en ordning basert på et anbud vil bli avhenger av om Miljødirektoratet klarer å treffe godt med tildelingskriterier og beskrivelse av ytelse og kontraktsvilkår. Innføring av en auksjons- eller anbudsordning vil derfor medføre risiko for utilsiktede effekter, som at innsamlingen stopper opp eksempelvis som følge av at selskapet som har fått ansvaret i en region har nådd sine innsamlingsforpliktelser eller at tilbudet til kommuner og andre mottak blir dårligere enn i dag. Det er uklart om det er mulig å sikre et bedre resultat enn med dagens ordning. For at myndighetene skal gripe inn og bruke auksjons- eller anbudsmodeller for å løse innsamling av avfall i en produsentansvarsordning, mener vi det bør være så store utfordringer med innsamlingen at risikoen ved å gjennomføre et anbud er akseptabel. Vi vurderer at det ikke er tilfellet i dag.

Konklusjon

Vi anbefaler å ikke gå videre med å vurdere om landsdekkende innsamling kan løses ved tildeling av regioner. I kapittel 4.5 drøfter vi behovet for å klargjøre regelverket på dette punktet for emballasjeordningen.

2.2.4 Samordning med andre returordninger

Det er overlapp mellom returordninger. Et eksempel er EE-produkter, som gjerne består av et EE-produkt, batteri(er) og emballasje. Det er lite hensiktsmessig at produsenter må være medlem av tre returselskap for slike produkter. Bransjen har løst dette på forskjellige måter. Norsirk har returselskap med godkjenning for alle tre ordningene og tilbyr sine medlemmer ett samlet medlemskap. Et annet eksempel er Renas, Grønt punkt og Batteriretur, som tilbyr sine kunder komplette medlemskap, med en faktura for alle tjenester.

Miljødirektoratet mener begge eksemplene er gode løsninger som bidrar til effektiv innsamling uten at det går utover konkurransen. Siden slikt samarbeid har oppstått i markedet uten at det er stilt krav i forskrift, anbefaler vi at det overlates til aktørene å inngå avtaler der de mener det er hensiktsmessig.

2.2.5 Bruk av tredjepart for verifisering

Særlig i ordninger med flere returselskap er det noen ganger uenighet om hva som er riktig forståelse av regelverket eller god praksis. Uenighet eller mangel på tillit til at konkurransen mellom returselskap foregår på en god måte kan bidra til dårlig samhandling mellom aktører i markedet og medføre ønske om at myndighetene skal involvere seg tettere i ordningene og gripe inn ved avvik. Tiltak som bidrar til tillit mellom aktørene kan derfor være nyttige.

I returordningen for EE-avfall er det krav om at returselskapenes årsrapport samt beregningsmetoder skal gjennomgå revisors kontroll. I ordningen for drikkevareemballasje er det krav om noen begrensede kontrollhandlinger fra revisor for søknad om returandel drikkevareemballasje. Disse kontrollhandlingene kan bidra til å skape tillit til at innrapportering av innsamlede mengder og gjenvinning av avfallet er riktig. Det er direktoratets inntrykk at dette i ordningen for EE-avfall har ført til at returselskapene selv bedre kan løse utfordringer og unngå konflikter. Det er imidlertid viktig å være klar over at definerte kontrollhandlinger fra revisor kun innebærer en begrenset kontroll, og ikke er en full gjennomgang fra revisor.

Konklusjon

Miljødirektoratet anbefaler at vi vurderer om bruk av tredjepart for verifisering er hensiktsmessig for den enkelte ordning i del 3 av oppdraget.

2.2.6 Organisatorisk skille mellom operativ innsamling og behandlingsanlegg

Returselskapene har plikt til å sørge for innsamling, mottak og behandling av avfall på vegne av sine medlemmer.

I ordningene for emballasje og delvis for drikkevareemballasje og batterier er kommunen ansvarlig for innsamling av husholdningsavfallet, mens næringsavfall samles inn av avfallsaktører i markedet. Ordningene er ulikt organisert, men i flere av ordningene overtar returselskapene ansvaret for avfallet og kjøper innsamlings- og behandlingstjenester i markedet.

Normalt vil det medføre mest mangfold i konkurransen dersom returselskapene kjøper alle operative tjenester i markedet. Likevel finnes det tilfeller hvor markedet ikke har investert i tilfredsstillende behandlingskapasitet, slik at det ikke finnes underleverandører å kjøpe tjenester av. Vi antar at dette er en av grunnene til at blant annet Sirkel Glass og Batteriretur selv har investert i behandlingskapasitet. Eierne av Sirkel Glass eier og driver også operativt eget behandlingsanlegg. Batteriretur er medeier av behandlingsanlegget for elbil-batterier. Miljødirektoratet ser at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig at returselskap selv investerer i behandlingskapasitet. Dette vil imidlertid kunne ha en innlåsende effekt og potensielt virke dempende på konkurransen i dette markedet. Ønsket om å styrke økonomien til et operativt selskap kan også gå utover returselskapets fokus på å bidra til å redusere mengden avfall. Ved å skille ut den operative driften i et eget selskap i enhetsregisteret oppnås en viss uavhengighet fra returselskapet. I ordningen for EE-avfall er det stilt krav om et slikt skille.

Robuste returordninger forutsetter at returselskap ikke tar høy risiko, som kan medføre dårlig økonomi og dermed at ordningene slutter å fungere. Etablering av operativ drift, som et behandlingsanlegg, medfører økt finansiell risiko. Om slik drift skilles ut fra returselskapenes kjernevirksomhet, senkes risikoen for at eventuelle økonomiske problemer med drift av behandlingsanlegget fører til problemer med oppfyllelsen av pliktene i produsentansvaret. På den andre siden kan det tenkes at krav til et slikt skille medfører økte administrative kostnader for selskapene.

Vi anbefaler at vi i deloppdrag 3 utarbeider forskriftskrav om å skille ut operativ drift fra returselskapenes kjernevirksomhet.

2.2.7 Regulering av overskudd og effektive ordninger

De fleste returselskapene i Norge har oppstått ved at aktørene i bransjen har gått sammen om felles returselskap, gjerne gjennom sine bransjeorganisasjoner. En fordel med dette er at organisasjonene er styrt av bransjen og at de kjenner strukturen i næringene godt, og at denne kunnskapen kan være et godt grunnlag for å organisere returselskapenes arbeid effektivt.

Markedet som returselskapene arbeider i, er skapt av myndighetene som følge av offentlig regulering. Det er målsettinger om at ordningene skal være effektive, robuste og gjennomførbare i praksis. Graden av konkurranse kan påvirke måloppnåelsen. Konkurranse i markedet kan i prinsippet være kostnadseffektivt. På den andre siden vil konkurranse med profitt som et av målene for selskapene kunne føre til et hardere press for å hente avfallet der det er rimeligst å samle inn. En slik organisering kan være ineffektiv for måloppnåelsen i ordningene som helhet. Oppfølging av retur-

selskapene og uenighet mellom disse kan kreve betydelig ressursbruk av miljømyndighetene. Et virkemiddel er å stille krav om at returselskap skal være non-profit.

Et krav om non-profit medfører at det blir mindre interessant å etablere returselskap for markedsaktører som i hovedsak skal tjene penger, og det blir mindre interessant å ensidig fokusere på å samle inn avfall der kostnadene er lavest. Det kan føre til at ordningen som helhet når innsamlingsmålene på en bedre måte. Et slikt krav vil i prinsippet være relativt enkelt å formulere i en forskrift og å håndheve for myndighetene. I ordningen for PCB-holdige isolerglassruter er det formulert et slikt krav for godkjenning av returselskap. Det er mulig det kan finnes måter å omgå dette kravet på, for eksempel gjennom bruk av underselskaper eller lignende. Vi bør i det videre arbeidet gjøre en nærmere vurdering om dette er et reelt problem og om det eventuelt finnes måter å regulere dette på for å sikre at kravet om non-profit etterleveres i praksis.

Det kan finnes andre alternativer til å stille krav om non-profit, som for eksempel å stille krav til eierskap eller styresammensetning. Vi har ikke gått inn i denne problemstillingen, siden vi ser at en slik regulering kan være komplisert å formulere og følge opp for miljømyndighetene.

Konklusjon

Miljødirektoratet anbefaler at et krav om non-profit tas inn i grunnmodellen for produsentansvar.

2.2.8 Offentlig ressursbruk ved oppfølging av parallelle returselskap

For myndighetene medfører parallelle returselskap økt tidsbruk til oppfølging og veiledning av det enkelte selskap. Når nye returselskap ønsker å etablere seg, må myndighetene behandle søknad om godkjenning. Selv om myndighetene krever gebyr for arbeidet med en slik søknad, kan de være tidkrevende å følge opp. Videre gir flere returselskap innenfor en ordning flere rapporter for myndighetene å sammenstille og ev. gi tilbakemeldinger på. Vi erfarer at en vesentlig andel av henvendelsene er spørsmål om tolkninger av regelverket og skyldes konkurransen mellom returselskapene.

Selv om ordningene er ulike, ser Miljødirektoratet at vi generelt bruker mye mindre tid på oppfølging av returordninger der det bare er ett returselskap.

For næringslivet innebærer parallelle returselskap at de samlede administrative kostnadene er høyere enn ved ett selskap, da mange av arbeidsoppgavene i returselskapene vil dekke de samme funksjonene.

Returselskapene og andre aktører forventer at myndighetene må bruke mer ressurser på oppfølging av produsentansvarsordningene. Eventuelle krav om tredjepartsverifisering kan redusere dette noe. Miljødirektoratet anbefaler at vi i deloppdrag 3 ser nærmere på hvilke øvrige deler av vår forvaltning, kontroll og oppfølging av produsentansvaret som kan gebyrfinansieres. Dette kan gjøre at vi får mulighet til å øke ressursbruken noe.

2.3 Ulike modeller for å regulere produsentansvaret

Det er i dag krav til godkjenning av returselskap for de fleste produsentansvarsordningene (heretter omtalt som godkjenningsmodellen), og det er dermed en regulert konkurranse. Miljødirektoratet vurderer her denne modellen opp mot andre måter å regulere produsentansvaret på. I våre vurderinger av virkemidler rundt konkurranse og parallelle returselskaper må vi skille mellom virkemiddelbruk som direkte begrenser antallet returselskap (tildeling av monopol) og virkemiddelutforming som åpner for konkurranse, men hvor den samlede kravstillingen fra

myndighetene gjør at bransjen av effektivitetshensyn ender opp med ett eller få returselskap. Hvis vi anbefaler virkemidler som ikke direkte pålegger eller tildeler monopol, vil det likevel være andre krav for å etablere og drifte returselskaper og et eventuelt krav til non-profit. Erfaringene så langt har vist at selv om vi ikke stiller krav om eller tildeler monopoler vil det likevel være et fåtall returselskaper som etablerer seg. Det er uansett ikke snakk om et helt fritt marked uten reguleringer fra myndighetene.

Det er fordeler og ulemper ved begge måtene å organisere produsentansvaret. Å pålegge en monopolløsning åpner for konsentrasjon av markedsrett. Slik konsentrasjon kan gi mindre mangfold i markedet og gjøre at forhandlinger mellom aktørene ikke blir reelle. Et generelt trekk ved fravær av konkurranse er at det kan føre til at det blir mindre insentiv for å holde kostnadene nede for returselskapene. På den andre siden kan det tenkes at det blir lettere å opprettholde et høyt ambisjonsnivå på innsamling og sikre landsdekkende innsamling. Uavhengig av antall returselskaper vil det oftest være konkurranse i leddene under, som for eksempel ved innsamling og materialgjenvinning, som bidrar til å holde de samlede kostnadene nede.

Parallelle returselskap kan gi myndighetene noe mer arbeid ved at konkurransen må reguleres, regelverket må tydeliggjøres ved behov og myndighetene må gripe inn om returselskapene ikke gjennomfører sine forpliktelser. Å innføre monopoler, som for eksempel ved å bruke tildelingsmodellen, vil også påføre myndighetene mer arbeid og økte offentlige kostnader. Miljødirektoratet mener det er meget høy risiko for bortfall av tilbud og at ordningen på kort sikt vil slutte helt å fungere hvis vi skulle tvinge frem en reduksjon av antall returselskap i de etablerte produsentansvarsordningene. Det er sannsynlig at de etablerte returselskapene vil motsette seg overgangen til ett returselskap, siden de ikke er sikret å få bli i markedet.

Vi har ikke vurdert returselskaper som er direkte drevet av staten. Dette vil kreve en betydelig økning i antall stillinger i forvaltningen og midler til drift og administrasjon. En slik løsning vil også bryte direkte med tankegangen ved produsentansvaret.

Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet mener at tvungen overgang fra flere returselskap til ett returselskap i etablerte ordninger ikke er hensiktsmessig i dag. Dersom det på et senere tidspunkt skal gjøres større endringer i en ordning, f.eks. nye krav fra EU, kan dette vurderes igjen.

For nye produsentansvarsordninger mener vi at den mest effektive måten å regulere ivaretagelsen av pliktene i produsentansvaret på er gjennom å stille strenge krav til etablering og drift av returselskap og krav til non-profit, men ikke legge begrensning på antall returselskap.

2.3.1 Anskaffelses- og enerettsmodellen

Miljødirektoratet har vurdert alternativer til godkjenningsmodellen. En alternativ modell kan være at Miljødirektoratet inviterer til konkurranse om oppdraget om å drifte returselskap, i det videre kalt anskaffelsesmodellen. Det innebærer at myndighetene kun inngår avtale med ett returselskap innenfor hver ordning for en tidsbegrenset periode. Returselskapet sørger på vegne av produsentene/importørene for innsamling og behandling av avfall som medlemmene setter på markedet og overholdelse av andre forpliktelser. Returselskapet som vinner konkurransen etter myndighetenes krav og tildelingskriterier, vil inngå en form for avtale med Miljødirektoratet. I tillegg vil en rekke krav reguleres i forskrift som plikter for produsent og importør, kommuner, private aktører etc.

Et annet alternativ er å tildele enerett uten konkurranse, enerettsmodellen. Ved eventuell tildeling av enerett vurderer Miljødirektoratet at det er viktig at det er krav om at relevante bransjer og produsenter har påvirkningskraft overfor returselskapet. Enerett forutsetter normalt offentlig kontroll og krav om non-profit. Tildeling av enerett har store konkurransemessige konsekvenser.

Godkjenningsmodell: Krav til godkjenning av returselskap – regulert konkurranse

Anskaffelsesmodell: Konkurranse om å drive ett returselskap per ordning/materialtype

Enerettsmodell: Tildeling av enerett til å drive ett returselskap per ordning/materialtype

Mens en anskaffelsesmodell åpner for en form for konkurranse gjennom anskaffelsen, vil en ren tildeling av enerett være svært begrensende når det gjelder fleksibilitet og de positive sidene ved konkurranse. Enerettsmodellen gir lite insentiv til for eksempel produktutvikling eller utvikling av ny teknologi og organisering av innsamlingsordningene. Dette er ikke i tråd med tankegangen bak produsentansvaret. En tildeling av enerett er en sterk form for monopolregulering, og den medfører betydelig risiko hvis ordningene skulle bryte sammen. Vi mener gjennomføring av en enerettsmodell samlet sett ikke er et aktuelt alternativ til godkjenningsmodellen.

Regelverk fra EU legger føringer for organiseringen av produsentansvaret. I forslaget til batteri-forordning, se kapittel 2.1.3, foreslås det at produsent kan velge om de vil oppfylle pliktene selv eller om de overlater til et godkjent produsentansvarsselskap å oppfylle pliktene på deres vegne. Vi ser det som sannsynlig at også den kommende emballasjeforordningen kan åpne for dette. Tildeling ved anskaffelsesmodellen eller enerett vil etter vårt syn ikke være i tråd med denne måten å organisere produsentansvaret på.

Konklusjon

Vi anbefaler ikke en anskaffelsesmodell eller tildeling av enerett som en del av en grunnmodell for produsentansvar.

2.3.2 Avgift som reduseres ut fra returandel i kombinasjon med enkel produsentansvarsordning

I dag har vi en vrakpantavgift på førstegangsregistrerte kjøretøy, og en vrakpant ved kassering av kjøretøyene som gir et sterkt insentiv for innlevering av kasserte kjøretøy. Sammen med produsentansvaret har dette sikret høy innsamling. For spillolje er det ikke innført produsentansvar, men kombinasjonen av en avgift på smøreolje og en refusjonsordning for innlevering av brukt smøreolje (spillolje) sikrer høy innsamlingsgrad.

For drikkevareemballasje har kombinasjonen av et avgiftssystem, der avgiften reduseres ut fra fastsatt returandel, og en enkel produsentansvarsordning bidratt til svært høy innsamling. Miljødirektoratet godkjenner retursystemer⁸ for drikkevareemballasje og fatter årlige vedtak om returandel som ligger til grunn for reduksjon av miljøavgiften. Skattedirektoratet krever inn avgiftene. Samlet ressursforbruk er lavt, ordningen gir svært få gratispassasjerer, positiv provenyeffekt til staten og er godt innarbeidet, se omtale i kap. 4.6.

Miljødirektoratet viser til tidligere utredninger fra Skattedirektoratet og Miljødirektoratet på ulike oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet om plastemballasje.

⁸ Retursystem er et system som ivaretar produsentenes plikter etter Avfallsforskriften kapittel 6

Konklusjon

Miljødirektoratet har ikke i dag et faglig underlag for å vurdere å supplere produsentansvaret med avgifter utover de forslag vi har i kap. 4.5 om drikkevareemballasje der vi anbefaler en helhetlig gjennomgang av avgiftssystemene for drikkevareemballasje.

2.4 Grunnmodell for produsentansvar

Basert på våre vurderinger har Miljødirektoratet laget forslag til en grunnmodell for regulering av produsentansvar som kan fungere som en sjekkliste for tilpasninger av eksisterende ordninger og utforming av nye ordninger. I tråd med våre anbefalinger i kapittel 2.1 retter grunnmodellen seg i hovedsak mot produsent. Produsent skal i de fleste tilfellene la et godkjent returselskap ivareta forpliktelsene på produsentens vegne. Grunnmodellen inkluderer også andre sentrale elementer for regulering av produsentansvaret, herunder krav til innsamling og materialgjenvinning, kostnadsdekning, tiltak for å fremme sirkulær økonomi samt bruk av produsentregister. Dette er nærmere omtalt i senere kapitler.

Ved videre bruk av grunnmodellen vil det være behov for tilpasninger for hver enkelt ordning, og det kan være nødvendig å vurdere forhold utover de som grunnmodellen tar stilling til, herunder EU-regelverk og nasjonale målsettinger. Blant annet vil plikter som i dag ligger på forhandlere av elektriske og elektroniske produkter bestå. I den konkrete utformingen av ordningene vil det også være mange valg som bransjene og produsentene selv må ta stilling til. Dette er i tråd med tankegangen om produsentansvar, der myndighetene setter mål og gir rammer, mens produsentene har ansvaret for gjennomføringen.

En vesentlig del av rammebetingelsene for våre produsentansvarsordninger kommer fra EU-regelverk som nå er under utvikling. Grunnmodellen må derfor trolig justeres over tid.

Miljødirektoratets forslag til elementer i en grunnmodell for produsentansvar:

Pliktene ligger på produsentene

Alle plikter til produktdesign, ombruk, innsamling, avfallsbehandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad og rapportering legges på produsent. Produsentene skal i de fleste tilfeller ivareta pliktene ved å være medlem og betale vederlag til et godkjent returselskap som ivaretar forpliktelsene på produsentenes vegne. På gitte betingelser kan produsentene oppfylle pliktene på egenhånd. Returselskapet plikter å oppfylle pliktene på vegne av medlemmene. Dersom returselskapet ikke ivaretar forpliktelsene, skal produsent sørge for at pliktene oppfylles.

Krav for å fremme sirkulær økonomi

Produsentenes vederlag skal der det er mulig differensieres på en måte som fremmer sirkulær økonomi der det er et viktig supplement til andre regelverkskrav. Forberedelse til ombruk skal telle med i måloppnåelsen for returselskapene, og det skal sikres at produsentansvarsordningene ikke er til hinder for ombruk eller forberedelse til ombruk.

Krav til innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning

Det stilles krav til produsent om å oppnå en materialgjenvinningsgrad og/eller innsamlingsgrad sett i forhold til mengden produsenten setter på markedet eller mengden avfall som oppstår. Forpliktelsen må sikre innsamling av det mest problematiske avfallet, slik at det ikke er mulig å kun samle inn det som koster minst. Etterregulering mellom returselskapene kan vurderes ved behov. Det vurderes om det er hensiktsmessig med et eget krav til forberedelse til ombruk i den enkelte ordning.

Krav til kostnadsdekning

Produsentene skal dekke nødvendige kostnader ved utsortering, innsamling og påfølgende transport og behandling for de produktene de setter på markedet. Kostnader til holdningsskapende arbeid og rapportering skal også dekkes av produsent. Føringer for hvilke kostnader som skal dekkes fastsettes i forskrift. Nivået på kompensasjonen til aktørene som sørger for innsamling, transport og behandling mv. fastsettes i privatrettslige avtaler mellom returselskapene og aktørene. Produsentene skal rapportere på kravet om kostnadsdekning. Det vurderes om det er behov for nærmere retningslinjer herunder om det bør innføres krav om kontrollhandlinger fra revisor ved slik rapportering.

Krav til geografisk dekning

Det stilles krav til produsentene om at de skal dekke innsamlingen i de geografiske områdene der produktene er solgt. I de fleste tilfellene vil dette være landsdekkende, også for produsenter som selger via internett. Returselskapene har anledning til å koordinere innsamlingen innenfor rammene av konkurranseregelverket.

Tiltak mot gratisspassasjerer

Det skal etableres et register for å rapportere, måle returselskapenes forpliktelser, og identifisere gratisspassasjerer. Et slikt register må tilpasses hver ordning. Overtredelsesgebyr vurderes som et virkemiddel for å redusere antall gratisspassasjerer.

Det kan etableres parallelle returselskaper

Dette betyr at det kan være flere selskaper som sørger for innsamling av de samme typene avfall.

Krav til godkjenning

Miljødirektoratet skal godkjenne returselskap, og produsenter som ønsker å ivareta sine plikter utenom returselskap. Miljødirektoratet kan stille vilkår for slik godkjenning.

Krav til at returselskapet skal være åpent for alle

Returselskapene kan ikke ekskludere produsenter innenfor de materialtyper eller produkter de har godkjenning for. Dette er nødvendig for at alle produsenter kan få et tilbud om medlemskap.

Returselskap skal være non-profit

Returselskap skal ikke kunne betale utbytte til eierne

Returselskapene skal likebehandle medlemmene

Produsenter skal, uavhengig av om de er eiere av et returselskap, ha like vilkår. Det er tillatt å differensiere vederlag basert på kostnadene for behandling eller miljøkriterier. I henhold til rammedirektivet om avfall skal små og mellomstore bedrifter og produsenter med mindre mengder produkter ikke ilegges en uforholdsmessig stor byrde.

Transparente vederlag

Returselskapenes vederlag skal fastsettes på en transparent måte.

Krav til finansiell robusthet

Returselskapene skal være finansielt robuste slik at de kan ivareta forpliktelsene på vegne av produsentene.

Krav til rapportering

Kravene til rapportering skal støtte kravene til returselskapene i den enkelte ordning og sikre nødvendig tilgang på data for arbeidet med avfallsstatistikk og Norges rapporteringsforpliktelser i

regelverk fra EU, inkludert rammedirektivet om avfall. Deler av rapportene skal gjøres offentlig tilgjengelig i tråd med krav i rammedirektivet. Dette er omtalt i deloppdrag 1.

Tredjepartsverifikasjon av rapportering.

I deloppdrag 3 vil vi vurdere krav om tredjepartsverifikasjoner, som revisors kontrollhandling, for å skape tillit til at returselskapenes rapporteringer er korrekte. Dette kan være aktuelt for vare-tilførselsrapporter, innsamlings- og behandlingsrapporter.

Organisatorisk skille og konkurranse

Miljødirektoratet anbefaler et krav om å skille ut operativ drift fra returselskapenes kjernevirksomhet. For å sikre god konkurranse bør returselskapene konkurranseutsette det operative innsamlingsarbeidet og behandling av avfallet. Dersom det er nødvendig for å sikre kapasitet kan returselskap bidra til etablering av behandlingsløsninger.

3 Finansiering av avfallshåndteringen (kostnadsdekning)

3.1 Kravet om kostnadsdekning i rammedirektivet om avfall

Rammedirektivet om avfall fastslår at produsentene skal dekke kostnadene ved separat innsamling og påfølgende transport og behandling for de produktene de setter på markedet, se artikkel 8a (4) bokstav a). Kravet gjelder uavhengig av om avfallet håndteres av offentlige eller private aktører. Norge plikter å innføre rammedirektivets krav til kostnadsdekning i ordningene som gjennomfører emballasjedirektivet. Det er ikke obligatorisk å innføre dette for kasserte kjøretøy, batterier og EE-produkter⁹. Eventuelt nye ordninger som etableres vil normalt omfattes av kravet til kostnadsdekning. Samtidig har kommunene en selvstendig plikt til innsamling av husholdningsavfall.

Produsentenes forpliktelse er begrenset til produktene de setter på markedet. Det innebærer at når kostnader ved et innsamlingssystem er delt mellom avfall som er underlagt produsentansvar, og avfall som ikke er det, må kostnadene fordeles på en rimelig og forholdsmessig måte mellom eksempelvis kommune og returselskap.¹⁰

På visse forutsetninger er det anledning til å avvike fra kravet om full kostnadsdekning og kreve at minimum 80 eller 50 prosent av kostnadene dekkes av produsenten, se artikkel 8a (4).

Av rammedirektivet om avfall artikkel 8a (4) c) fremgår det at vederlag som produsent skal betale ikke skal overstige de kostnadene som er nødvendige for å yte avfallshåndteringstjenester (innsamling, transport og behandling av avfall) på en kostnadseffektiv måte. Produsentene skal altså ikke dekke kostnader som kan regnes som unødvendige ved en avfallshåndteringstjeneste.

I en studie for EU-kommisjonen er det foreslått at kostnader ved effektive systemer som er lokalt tilpasset og ivaretar materialverdien i avfallet best mulig bør regnes som nødvendige.

I deloppdrag 1 ble det pekt på et uklart grensesnitt mellom kommunenes og returselskapenes ansvar, spesielt i ordningen for emballasje og drikkevareemballasje. Kommunene har ansvaret for innsamling og behandling av avfall fra husholdningene og finansierer dette over avfallsgebyret. Produsentene må kompensere kommunene for utgifter til innsamling, transport og behandling. For

⁹ Rammedirektivets art. 8a (4) a) siste avsnitt

¹⁰ Se også "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Scheme", april 2020 side 10 punkt 2.6.2

næringsavfall innebærer kravet til kostnadsdekning at produsenten, og ikke avfallsbesitter, skal bære kostnadene for avfallshåndteringen.

3.2 Krav til finansiering i dagens regelverk for emballasje

Produsent av emballasje har i dag forpliktelser til gjennom returselskap å finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall. Returselskapet skal sørge for innsamling og mottak av en rimelig mengde av den typen emballasje som medlemmene deres har satt på markedet og at innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet. De har derimot ikke henteplikt hos hver enkelt kommune eller anlegg. Returselskapene har også krav om å sørge for materialgjenvinning av en viss mengde av den emballasjen som deres medlemmer har satt på det norske markedet, avhengig av materialtype. Returselskapene har incentiver for å hente tilstrekkelige mengder avfall som er egnet for materialgjenvinning til lavest mulig kostnad. De står likevel ikke helt fritt, og skal sørge for innsamling med en tilstrekkelig geografisk spredning i de ulike landsdelene som ikke begrenser seg til områder der det er mest lønnsomt.

Kostnader for innsamling av husholdnings- og næringsavfall varierer i ulike deler av landet og over tid. For enkelte materialtyper, som plast, kan varierende kvalitet på det innsamlete avfallet gi store variasjoner i kostnader og på materialgjenvinningsgrad. For å minimere kostnadene har returselskapene interesse av å samle inn tilstrekkelig mengder avfall som er egnet for materialgjenvinning til lavest mulig kostnad. Det er derfor et innslag av konkurranse i den reelle prisfastsettelsen. Balansen mellom tilgjengelig utsortert materiale (tilbudet) og returselskapenes behov for å innfri sine forpliktelser (etterspørselen) kan variere. Krav i avfallsforskriften kapittel 10a om obligatorisk utsortering av plastavfall fra kommuner og næringsliv og en kvantitativ utsorteringsgrad for kommunene påvirker tilbudssiden ytterligere på plastemballasje¹¹. Tilsvarende vil økte krav til materialgjenvinningsgrad påvirke etterspørselen¹¹. Samlet vil dette påvirke prisdannelsen i markedet.

Mepex og Oslo Economics har på oppdrag fra Miljødirektoratet gjort grove anslag over de samlede kostnadene for avfallsinnsamlere og returselskapene under dagens ordning for emballasje. Resultatene, som er beheftet med stor usikkerhet, viser at det er stor variasjon mellom de ulike materialtypene. Mens enkelte av returselskapene allerede dekker en vesentlig del av kostnadene for avfallshåndteringen, dekker andre en mindre del.

3.3 Alternativer for fastsettelse av kompensasjonen for å dekke kostnader for kommuner og næringsaktører i de ulike produsentansvarsordningene

Det er nødvendig å finne en ordning som i rimelig grad sikrer at kompensasjonen fra produsentene dekker de nødvendige kostnadene ved innsamling, transport og behandling i de ulike produsentansvarsordningene. Dette kravet gjelder både husholdningsavfall og næringsavfall. Nedenfor har vi sett på to alternativer.

Det er krevende å fastsette et helt riktig kompensasjonsbeløp. Kostnadene vil variere fra sted til sted, blant annet på grunn av ulike naturlige forutsetninger som avstander, befolkningstetthet, type løsning og aktørenes effektivitet. Relevante kostnader kan også variere vesentlig over tid som følge av endrete markedsforhold, som for eksempel endringer i prisene på energi, råvarer og transport-tjenester. Uansett hvordan vi regulerer hvordan kompensasjonen skal fastsettes er det grunn til å tro

¹¹ Regjeringen.no: «Strengere krav til kildesortering» (endret kapittel 6, 7 og nytt kapittel 10A i avfallsforskriften), 07.06.2021.

at det i praksis vil være behov for forenklinger ved noe bruk av sjablonger eller gjennomsnittsbetraktninger. Det bør likevel være et mål å utforme dette slik at den reelle kompensasjonen tilsvarende de reelle kostnadene så langt det er praktisk mulig.

3.3.1 Alternativer for fastsettelse av kompensasjon

Alternativ 1: Staten fastsetter kompensasjonen returselskapene skal betale.

Et alternativ for å sikre at produsentene bærer nødvendige kostnader er at staten beregner kompensasjonen. Det finnes ulike måter å gjennomføre dette på. En metode som har vært pekt på av bransjeaktører er at Miljødirektoratet gjennom undersøkelser beregner hva som skal være riktig nivå for de ulike materialtypene, og eventuelt graderer dette etter ulike kategorier av kommuner og næringsaktører.

På avfallsområdet er statens rolle oftest å utforme virkemidlene, forvalte ordningene og føre tilsyn med at kravene oppfylles. I de gjeldende produsentansvarsordningene godkjenner staten også returselskaper. Hvis staten skal fastsette kompensasjonen kommer vi nærmere en situasjon der staten er markedsaktør¹².

I praksis vil det også være krevende for staten å avdekke hva som er en riktig tallfestet kompensasjon som innfrir kravet om at kommuner og næringsaktører skal få dekket sine nødvendige kostnader for de ulike materialtypene. En statlig satt kompensasjon vil måtte være sjablonmessig og ikke være særlig presis. Den vil kunne gi vesentlige avvik fra de reelle kostnadene kommunene og andre aktører skal ha dekket, der noen blir overkompensert, mens andre blir underkompensert.

Å finne et hensiktsmessig beløp vil kreve omfattende utredningsarbeid av myndighetene. En slik løsning krever detaljert kunnskap om bransjen og markedet, som Miljødirektoratet må innhente. Ved å fatte vedtak om nivå av kostnadsdekning blir klageadgangen til aktørene en mulig administrativ utfordring. Ordningen vil medføre en vesentlig økning i ressursbruken i Miljødirektoratet.

Alternativ 2: Staten fastsetter hva som er kostnadselementene som skal ligge til grunn for fastsettelse av kompensasjonen

I dette alternativet fastsettes prinsippet om hva som er de nødvendige kostnadselementene som produsentene skal dekke i forskrift eller på annen måte. Selve beregningen og etterlevelsen av kravet må ivaretas av produsentene gjennom godkjente returselskap. Miljødirektoratet vil føre kontroll med returselskapene.

Dette alternativet ligger nærmere det som er tradisjonelle oppgaver for statlige myndigheter. Returselskapene vil da få føringer for hvordan kompensasjonen kan beregnes, men står ellers fritt til å etablere et egnet system og tilpasse dette til øvrige behov. Med en slik ordning er det i større grad mulig å hensynta lokale variasjoner og endringer i kostnadene over tid. Aktørene vil ha fleksibilitet til å tilpasse aktiviteten og løsningene. Selv om kostnadskomponentene er definert, er det også her sannsynlig at utbetalingene blir basert på gjennomsnittskostnader. Produsentene eller returselskapene har imidlertid ikke henteplikt i den enkelte kommune eller hos en næringsaktør, og aktørene som har de høyeste kostnadene kan derfor ikke være sikre på at de får disse dekket. Her vil også kompensasjonen påvirkes av forholdet mellom tilbud (mengden innsamlet avfall) og etterspørsel (innsamlings- og materialgjenvinningsforpliktelser).

¹² Et unntak er ordningen for kasserte PCB-holdige isolerglassruter, der Miljødirektoratet regelmessig fastsetter en makspris.

3.3.2 Miljødirektoratets anbefaling

Ingen av alternativene kan fullt ut sikre at aktørenes nødvendige kostnader dekkes av returselskapene. På den andre siden er det heller ikke fullt ut mulig å sikre at kommuner ikke overkompenseres ved at de eksempelvis driver mer effektivt og har lavere kostnader enn de får i kompensasjon. For næringsavfall vil det også være et alternativ at produsent gjennom returselskap overtar ansvaret for avfallet ved kilden og dermed også for kostnadene.

Miljødirektoratet anbefaler ikke at staten skal fastsette nivået på kompensasjonen som skal dekke aktørenes kostnader siden det er krevende og mindre fleksibelt og fordi staten da får en rolle som heller i retning av å være markedsaktør. Dette er ikke i tråd med tankegangen for produsentansvaret. Det er returselskapene som, i dialog/samarbeid med kommunen, har best forutsetning for å fastsette kompensasjonen slik at den kommer nærmere de reelle kostnadene, særlig ved varierende markedspriser.

Miljødirektoratet mener at kombinasjonen av tydelige føringer fra staten om hvilke kostnadselementer som produsenter skal dekke, materialgjenvinningskrav til produsentene, krav om landsdekkende ordninger og noe konkurranse i markedet er best egnet til å innfri kravet om at produsentene skal dekke kostnadene for innsamling, transport og behandling.

Vi tar som utgangspunkt at returselskapene, kommuner og private avfallsaktører gjør tilstrekkelige vurderinger når staten gir føringer for hvilke kostnadselementer som kan inngå i beregningene. Mange kommuner er organisert i interkommunale selskap, som noen ganger henter avfall til et sentralt punkt felles for flere kommuner hvor returselskapene kan hente avfallet. Kombinasjonen av at det ikke er henteplikt hos den enkelte kommune eller næringsavfallsbesitter og at man sannsynligvis vil ta i bruk sjablonmessige beregninger reduserer sannsynligheten for at aktørene legger opp til særlig kostnadskrevende løsninger, da disse alene ikke kan diktere en særskilt høy pris i markedet. Dette mener vi vil bidra til at kun nødvendige kostnader blir kompensert av produsentene. Krav om kostnadsdekning er tatt inn i grunnmodellen, kapittel 2.4.

Kostnadsdekning for emballasje og drikkevareemballasje

Vi anbefaler å innføre krav om at produsent gjennom returselskap skal dekke nødvendige kostnader til avfallshåndteringen i avfallsforskriftens kapittel 7 om emballasje og kapittel 6 om drikkevareemballasje. Det betyr at vederlaget fra produsentene skal dekke kostnadene for separat innsamling av avfall og påfølgende transport og netto behandling av avfallet. Inntekter fra salg av materialer fra avfall skal hensyntas. Kostnader til informasjon og rapportering skal også dekkes. Det vil trolig være nødvendig å presisere hvilke kostnadselementer som skal dekkes, og hva som er å anse som nødvendige kostnader. En slik bestemmelse vil måtte være i tråd med kravene til kostnadsdekning i rammedirektivet om avfall artikkel 8a (4) a).

For å kunne kontrollere at kravet om kostnadsdekning følges opp, er det nødvendig å pålegge returselskapene å rapportere hvordan de sikrer kostnadsdekning for sitt emballasjeavfall. Med dette legges ansvaret for å beregne kostnadene over på aktørene. Miljødirektoratet ser at det kan være nødvendig å angi nærmere retningslinjer for dette arbeidet. Det kan også være aktuelt å innføre krav om kontrollhandlinger fra revisor av slik rapportering for å sjekke at returselskapene bruker prinsippene riktig.

4 Anbefalte tiltak i ordningen for emballasje

Produsentansvarsordningen for emballasje er regulert i avfallsforskriften kapittel 7. I tillegg reguleres plikten til utsortering og materialgjenvinning av plastavfall i avfallsforskriften kapittel 10a.

Retursystem for emballasje til drikkevarer er regulert i avfallsforskriften kapittel 6.

EU-kommisjonen har varslet at de vil legge fram forslag til revidert emballasjedirektiv, som blant annet vil stille konkrete krav til design som sikrer at emballasje kan ombrukes eller materialgjenvinnes. De vil vurdere tiltak for økt avfallsforebygging, reduksjon av overemballering, økt bruk av materialgjenvunnet råvare i emballasjen og krav/mål for grønne offentlige anskaffelser. Endringen av emballasjedirektivet kan komme som en forordning. Forslaget ventes i november 2022.

Avfallsforskriften kap. 7 definerer emballasje som; *ethvert produkt, som består av materialer av hvilken som helst art, som brukes til innpakking, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter*

Forslagene i dette kapittelet følger opp identifiserte utfordringer i del 1 av oppdraget om utvidet produsentansvar¹. Etter at delrapport 1 ble levert er endringer i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 og et nytt kapittel 10a om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plastavfall fastsatt.

Når det gjelder vurderinger og anbefalinger knyttet til emballasje og kostnadsdekning, viser vi til kapittel 3.

4.1 Definisjon av produsent

Definisjon av produsent har sammenheng med flere av de identifiserte utfordringene for emballasje. Produsenten har en rekke plikter etter avfallsforskriftens kapittel 7, som å arbeide for avfallsforebygging og årlig utarbeide en rapport om innsats og resultat. Rapporten kan utarbeides alene eller i samarbeid med øvrige produsenter. Produsenten skal videre arbeide for avfallsminimering og sørge for at emballasjen som settes på markedet samsvarer med kravene til emballasjens sammensetning i vedlegg 1 i forskriften. Produsenten har også plikt til medlemskap i godkjent returselskap dersom den tilfører markedet minst 1000 kg av en emballasjetype per år.

Returselskapet skal sørge for innsamling av emballasjeavfall og materialgjenvinning, jf. §§ 7-9 bokstav a og 7-9a. De bistår også produsentene med rapporteringen til Miljødirektoratet.

Definisjon av produsent i avfallsforskriften § 7-3 bokstav g er vid og dekker «*enhver som ervervsmessig importerer eller i Norge produserer emballasje eller emballerte produkter til det norske markedet*». Den vide definisjonen innebærer at flere aktører i utgangspunktet kan ha plikt til medlemskap i et returselskap etter § 7-5 for en og samme emballasjeeinheit. Dette har ført til at produsenter og returselskap for emballasje i enkelte tilfeller har hatt ulik forståelse og praktisering av plikten til medlemskap. For emballasje av glass, metall, brunt papir og visse typer transport- og serviceemballasje¹³ er det som regel produsent/importør av emballasjen som er medlem og betaler vederlag til returselskapene, mens det for emballasje av plast og kartong er produsent av varen (pakkere og fyllere) som er medlem.

Definisjonen fører til usikkerhet om hvem som har plikt til medlemskap i returselskap og kan føre til dobbelt medlemskap og rapportering for samme emballasje. Vi mener usikkerheten er en medvirkende årsak til at antallet gratispassasjerer er høyt i flere av ordningene. I forbindelse med

¹³ transportemballasje; emballasje som brukes til å beskytte og håndtere varer under transport f.eks. trepaller og transportfolie

serviceemballasje; emballasje som fylles eller på annen måte brukes til å emballere et produkt på salgsstedet eller som brukes til å emballere ubearbeidede produkter fra jordbruks- eller gartnerinæringen

høringen¹⁴ av endringer i avfallsforskriftens kapittel 7 i 2021 ble det vurdert å endre definisjonene. Etter høringen anbefalte Miljødirektoratet å ikke endre definisjonen av produsent, men heller se nærmere på dette i sammenheng med gjennomgangen av produsentansvarsordningene og gjennomføring av direktiv om plastprodukter.

Miljødirektoratet har vurdert to alternativer til definisjon av produsent:

Alternativ A: produsent; enhver som ervervsmessig importerer emballasje eller emballerte produkter til det norske markedet eller i Norge produserer emballasje til det norske markedet

Alternativ B: produsent; enhver som ervervsmessig

- 1. i Norge fyller eller på annen måte bruker emballasje som ikke er serviceemballasje eller transportemballasje til å emballere et produkt,*
- 2. importerer emballerte produkter til det norske markedet,*
- 3. importerer serviceemballasje eller transportemballasje til det norske markedet, eller*
- 4. i Norge produserer serviceemballasje eller transportemballasje til det norske markedet*

Alternativ A innebærer å rette plikt til medlemskap mot første ledd i verdikjeden i Norge, det vil si den som ervervsmessig produserer emballasje i Norge eller som ervervsmessig importerer emballasje eller emballerte produkter til Norge. Produsent av emballasje har god kunnskap om råvaren som inngår i og utformingen av emballasjen. De kan derfor påvirke emballasjens utforming og sammensetning slik at den egner seg for materialgjenvinning. Vi legger til grunn at dette også gjelder importører av emballasje og til en viss grad importører av emballerte produkter, i de tilfeller hvor importøren selv har innflytelse på emballasjens utforming og råvarevalg.

Alternativet vil sannsynligvis føre til at færre virksomheter må inngå medlemskap i returselskap, og at vederlag for den samme mengde emballasje fordeles på færre aktører tidligere i verdikjeden. Det innebærer mindre administrativ byrde for bransjen sammenliknet med dagens situasjon og alternativ B. Alternativ A vil være nært dagens praksis for emballasje av glass, metall, papp, men ulikt for mye av plast- og kartongemballasjen.

Alternativ B innebærer primært å rette plikt til medlemskap mot de som fyller eller på annen måte bruker emballasje til å emballere et produkt, og importører av emballerte produkter. For service¹⁵ og transportemballasje¹⁶ foreslår vi at produsent og importør av selve emballasjen har plikt til medlemskap for å redusere antallet pliktsubjekter. Erfaringer fra rapportering på emballasjens sammensetning fra denne gruppen er at kunnskap om emballasjens råvarer og sammensetning er svært varierende.

Alternativet vil sannsynligvis føre til at flere virksomheter må inngå medlemskap i returselskap og kan medføre økt administrativ byrde for næringsliv og Miljødirektoratet sammenliknet med dagens situasjon og alternativ A. Det innebærer i seg selv ingen endring i total innbetaling av vederlag. Alternativ B vil være nært dagens praksis for emballasje av plast og kartong, men ulik dagens praksis for mye av glass-, metall- og pappemballasje.

¹⁴ Forslag til endringer i regelverk for emballasje - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no)

¹⁵ Med serviceemballasje mener vi emballasje som fylles eller på annen måte brukes til å emballere et produkt på salgsstedet, for eksempel emballasje til take away, eller som brukes til å emballere ubearbeidede produkter fra jordbruks- eller gartnerinæringen.

¹⁶ Med transportemballasje mener vi emballasje som brukes til å beskytte og håndtere varer under transport f.eks. trepaller og transportfolie.

4.1.1 Produsentens ansvar og plikter i en sirkulær økonomi

Dagens materialgjenvinningsmål er nådd for de fleste emballasjetyper, men målene er strengere fram mot 2030 og vil da ikke nås for plast og kartong uten at materialgjenvinningen økes. Plast og kartong er de materialtypene hvor det i hovedsak er pakker og fyller som er medlem i et returselskap. For at materialgjenvinningen skal øke må andelen emballasjeprodukter som egner seg for materialgjenvinning øke betydelig. Det er spesielt viktig at materialene som velges kan materialgjenvinnes og at emballasjen settes sammen på en måte som gjør at den kan sorteres for materialgjenvinning.

Alternativ A kan ha en bedre effekt når det gjelder produsentens mulighet til å påvirke sammensetningen og design. Samtidig vil de varslede endrede minimumskravene til emballasjens sammensetning fra EU gjøre at dette hensynet blir mindre viktig. Med hensyn til design for sirkulær økonomi og returselskapenes arbeid med økt materialgjenvinning, er det viktig at det er dialog mellom returselskapene og den som kan påvirke emballasjens utforming. Dersom krav om differensierte vederlag skal innføres vil det være produsent som innfrir prinsippene om

Emballasjemateriale	Gjeldende krav	Krav 2025	Krav 2030
Plast	30 % eks. EPS 50 % EPS	47 % inkl. EPS	52 % inkl. EPS
Tre	15 %	25 %	30 %
Metall	60 %		
Jernholdig metall		70 %	80 %
Aluminium		50 %	60 %
Glass	60 %	70 %	75 %
Brunt papir	65 %	80 %	90 %
Kartong	60 %	60 %	60 %

dette i stor grad. I den sammenheng vil det være behov for et godt samarbeid mellom faktisk produsent av emballasjen og pakker og fyller. Se kapittel 6.3 for nærmere omtale.

4.1.2 Omfanget av gratispassasjerer

Den vide definisjonen av produsent skaper usikkerhet om hvem som er pliktsubjekt for medlemskap i returselskap og dermed muligheten for oppfølging av gratispassasjerer, det vil si produsenter som unnlater å melde seg inn i et returselskap. En klar definisjon vil gjøre dette lettere. Det er størst andel gratispassasjerer i ordningene for plastemballasje og kartong.

Det er grunn til å anta at definisjonen av produsent i alternativ B kan gi økt antall gratispassasjerer fordi antallet pliktsubjekter er høyere enn i alternativ A, der det da også blir lettere å håndheve oppfyllelsen av regelverket.

Miljødirektoratets dataverktøy Produsentansvar.no er et produsentregister som gjør det mulig å avdekke importører som er gratispassasjerer, men ikke pakkere og fyllere i Norge. Dette er omtalt nærmere i kapittel 4.3.

Alternativ A vil dermed samlet sett gi bedre muligheter for enkel oppfølging av gratispassasjerer.

4.1.3 EUs direktiv om plastprodukter og rammedirektiv om avfall

EUs direktiv om plastprodukter ((EU) 2019/904) krever innføring av utvidet produsentansvar for visse plastprodukter, og noen av disse er emballasje, se kapittel 7. Direktivets definisjon av produsent er den som først bringer et produkt i omsetning på det enkelte medlemslands marked ved kommersiell virksomhet. Dette kan enten være produsent, fyller, selger eller importør avhengig av hvem som først bringer produktet i omsetning. I Norge vil dette i praksis normalt være aktørene i alternativ A, det vil si norske produsenter og importører av emballasje, og importør av emballerte produkter.

EUs rammedirektiv om avfall ((EU) 2008/98) krever at alle berørte aktørers roller og ansvarsområder skal være klart definert. Dette innebærer at det må være klart definert hvem de ulike aktørene er, samt hvilke plikter og ansvar de ulike aktørene har. Forslaget innebærer at produsent og produsentens plikter og ansvar klargjøres i tråd med dette kravet.

4.1.4 Bransjens ønske om definisjon av produsent

De to alternativene til definisjon av produsent var på høring i forbindelse med revisjon av avfallsforskriften kapittel 7. I høringsinnspillene ble det gitt støtte og argumenter for begge alternativene. Grønt Punkt Norge AS sine medlemmer er i hovedsak produsenter av emballasje for emballasjetyperne brunt papir, glass og metall og pakkere/fyllere for plast og kartong. Grønt Punkt Norge ønsker seg alternativ B med noen justeringer i retning alternativ A for utvalgte emballasjetyper for å tilpasse definisjonen til våre naboland og redusere risikoen for gratispassasjerer¹⁷. Emballasjegjenvinning (Norsirk) sine medlemmer er i hovedsak importører eller pakkere/fyllere av emballasje. Emballasjegjenvinning støtter alternativ A, men med forbehold om at alternativet behøver en tydelig veiledning på følgekonsekvensene av en slik definisjon¹⁸.

En fleksibel løsning med en produsentdefinisjon tilsvarende alternativ B, med en åpning for at emballasjeprodusent/-importør kan påta seg plikt til medlemskap på vegne av vareprodusent, har vært vurdert som et alternativ. Men en slik løsning vil også gjøre at 1000 kg-grensen (grensen forplikten til medlemskap) slår ut ulikt for ulike aktører. Konkurransforholdene mellom ulike returselskap vil også bli komplisert dersom forskriften åpner for ulik praksis med hensyn til hvem som er pliktsubjekt og dermed kunder for de ulike returselskapene.

4.1.5 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler at «produsent» defineres som enhver som ervervsmessig importerer emballasje eller emballerte produkter til det norske markedet eller i Norge produserer emballasje til det norske markedet (alternativ A). Miljødirektoratet vurderer at en slik definisjon har en liten fordel når det gjelder produsents mulighet til å påvirke sammensetningen og design av emballasje og dermed materialgjenvinningsgraden. Vi mener samtidig at de varslede minimumskravene til emballasjens sammensetning gjør at dette hensynet ikke blir like viktig framover. Videre er det vår vurdering at alternativ A samsvarer godt med EUs direktiv om plastprodukter ((EU) 2019/904) og kravene i EUs rammedirektiv om avfall ((EU) 2008/98), og er mest effektivt for å redusere antall gratispassasjerer.

Ved en slik endring av produsentdefinisjonen er det nødvendig å vurdere om enkelte plikter som i dag også påligger den som pakker/fyller emballasje, som plikt til avfallsforebygging og rapportering, bør videreføres for disse.

¹⁷ Høringsinnspill fra Grønt punkt Norge 15. september 2021

¹⁸ Høringsinnspill fra Emballasjegjenvinning 28. april 2021

4.2 Er grensen på 1000 kg hensiktsmessig?

Avfallsforskriften kapittel 7 setter en nedre grense på 1000 kg per emballasjetype for plikt til medlemskap i returselskap. Grensen på 1000 kg ble i sin tid satt for å begrense omfanget av pliktsubjekter. Grønt Punkt Norge AS anslo da at andelen som ikke fikk plikt til medlemskap ville være i overkant av 1 prosent dersom det ble satt en 1000 kg grense. Vurderingen i 2017 var at en slik grense ville redusere administrative kostnader for returselskapene og myndighetene. Antall produsenter som må melde seg inn i returselskap avhenger av definisjonen på produsent, men vil uansett øke dersom 1000 kg grensen blir fjernet.

Erfaringene med ordningene viser at 1000 kg grensen gjør det vanskelig for Miljødirektoratet, produsenten og returselskapet å avgjøre hvem som har plikt til medlemskap. Bakgrunnen for dette er blant annet uenigheter om snittvekter for ulike typer emballasje og hvordan mengde tilført markedet skal beregnes. Ved kontroll og tilsyn har ofte ikke Miljødirektoratet tilstrekkelig informasjon om produsentenes emballasje til å kunne avgjøre om en produsent har plikt til medlemskap eller ikke. Det innebærer at Miljødirektoratet må innhente opplysninger fra produsent for å kunne foreta vurderingen, noe som er ressurskrevende. Mange importører av emballerte produkter er allerede medlem av andre returordninger, som returordningen for EE-avfall. 1000 kg grensen gjør det mer komplisert enn nødvendig å avgjøre om disse importørene også skal være medlem av et returselskap for emballasje.

Ved å fjerne denne grensen gjør man ordningen for emballasje mer effektiv ved at Miljødirektoratet, produsenter og returselskapene bruker færre ressurser på å avgjøre hvorvidt en produsent, jf. § 7-3 g, har plikt til medlemskap eller ikke. Dette vil også gjøre ordningen mer robust siden det blir mindre diskusjon rundt tvilstilfeller og mer effektivt å gjennomføre ordningen for alle pliktsubjekter. Flere pliktsubjekter innebærer at en større andel av produktene som settes på markedet deltar i og finansierer ordningen, dette bidrar til å sikre innsamlingen og at målene for materialgjenvinning nås.

Det som taler mot å endre grensen er at dette vil gi betydelig flere pliktsubjekter og at arbeidet med å få produsenter med mindre mengder emballasje inn i ordningene er ressurskrevende. Rammedirektivet om avfall stiller krav om at mindre virksomheter og virksomheter med mindre mengder avfall ikke skal rammes uforholdsmessig. I Danmark er dette i den nylig inngåtte tverrpolitiske avtalen om produsentansvar for emballasje og engangsplast løst med en bagatellgrense, der produsenter som setter mindre enn 8 tonn emballasje på markedet fortsatt har plikt til produsentansvar (medlemskap i returselskap) men slipper med færre krav til rapportering¹⁹.

4.2.1 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler at det i del 3 av oppdraget vurderes om 1000 kg grensen per emballasjetype skal endres eller eventuelt fjernes for å gjøre ordningen mer effektiv slik at Miljødirektoratet, produsent og returselskapene kan bruke færre ressurser på å avgjøre om en produsent eller importør er innenfor eller utenfor grensen. Dette må vurderes opp mot effektene av flere pliktsubjekter. Det må vurderes nærmere om øvrige anbefalinger i del 2 påvirker de utfordringene vi peker på ovenfor, særlig anbefalingen i 4.1 om definisjon av produsent, kapittel 4.3 om beregning av mengde emballasje og gjennomføringen av direktivet om plastprodukter, omtalt i kapittel 7.

¹⁹ Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Alternativet om Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter 30. august 2022

Dersom det fortsatt skal være en grense, bør det vurderes om det bør være ulike forpliktelser avhengig av om produsenten er over eller under grensen. Det bør også vurderes om grensen skal være lik for alle emballasjetyper.

4.3 Forbedre datagrunnlaget for mengder emballasje og emballasjeavfall

I dag beregnes mengdene av returselskapene eller deres medlemmer og det finnes ikke en samlet helhetlig informasjon om mengde ny emballasje som settes på markedet i Norge.

Beregningen av hva som settes på markedet av returselskapenes medlemmer utgjør grunnlaget for selskapenes innsamlingsforpliktelser og dermed også for fordeling av kostnadene mellom produsentene. Et system som ikke er transparent, kan medføre uklarhet om konkurransen mellom ulike returselskap skjer på like vilkår.

4.3.1 Alternativ for bedret datagrunnlag for mengde emballasje satt på markedet

Vi legger i disse to alternativene til grunn vår anbefaling av definisjon for produsent i ordningen for emballasje, se kapittel 4.1.

Alternativ 1. Bruk av tolltariffdata for importert emballasje og rapportering fra innenlands produksjon av emballasje

Ved import av varer til Norge deklarerer ulike varer ved hjelp av tolltariffkodene²⁰. Denne informasjonen kan brukes for å få opplysninger om hvor mye emballasje som importeres til Norge, fordi den inneholder opplysninger om varens vekt. For import av emballasje, kan tallene brukes direkte, men for emballerte produkter må tallene justeres med en emballasjefaktor²¹ for å finne vekten av emballasjen.

Dataene fra Toll er tilgjengelig digitalt og produsentregisteret Produsentansvar.no kan motta og sammenstille disse. Returselskapene opererer i dag med noe ulike emballasjefaktorer og det vil være nødvendig å bli enige om hvilke faktorer som skal legges til grunn. Ved uenighet mellom selskapene må Miljødirektoratet vurdere og bestemme hvilken faktor som skal brukes i offentlig statistikk. Det må sees nærmere på hvordan disse faktorene bør harmoniseres.

Alternativ 1 vil gi oss et godt estimat på hvor mye emballasje som tilføres markedet gjennom import og hvor mye som eksporteres. En slik løsning legger også til rette for at den administrative byrden for produsentene reduseres i og med at opplysningene allerede vil være rapportert til én myndighet.

Når det gjelder å få tilsvarende tilgang til informasjon om mengden satt på markedet av innenlands produksjon av emballasje, har vi sett på to muligheter som kan gi nødvendig informasjon. Produsentene rapporterer enten til returselskapene, som rapporterer mengden til Produsentansvar.no, eller samtidig med den årlige rapporteringen til forurensningsmyndigheten. Sistnevnte forutsetter at produsenten har en tillatelse etter forurensningsloven og krav om rapportering. Produsentansvar.no kan videreutvikles til å innhente og sammenstille disse dataene og gi et estimat på samlet mengde emballasje satt på det norske markedet.

²⁰ [Tolltariffen og klassifisering - Tolletaten](#)

²¹ Dersom et varenummer gjennomsnittlig har f.eks 1 vektprosent plast, ganges importvekten med 0,01 for å finne vekten av plastemballasje.

Alternativ 2 Produsenter pålegges å rapportere mengder satt på markedet

Produsentene kan pålegges å rapportere hvilken mengde de setter på markedet direkte inn i en digital løsning. En slik løsning forutsetter at alle produsenter som er underlagt produsentansvar får en rapporteringsforpliktelse, og at det lages en digital løsning for rapporteringen med mulighet for effektiv oppfølging av de som ikke rapporterer.

Dette alternativet har svært mange pliktsubjekter, og det vil være ressurskrevende for myndighetene å følge opp hver virksomhet på en tilstrekkelig måte. Det vil være avgjørende å gi god veiledning, og returselskapene vil få en rolle i å veilede sine medlemmer om rapporteringen.

Samlet gir dette en større administrativ byrde for næringslivet enn om dataene hentes fra tolldokumenteringen ved import og fra den årlige rapporteringen fra norske produsenter.

4.3.2 Miljødirektoratets anbefaling

For å forbedre datagrunnlaget for mengder emballasje anbefaler Miljødirektoratet alternativ 1 med bruk av tolldata/tolltariffen for importert emballasje og årlig rapportering fra returselskapene for innenlands produksjon. Det må vurderes nærmere hvordan tall fra innenlands produksjon mest effektivt skal fremskaffes, se også kapittel 4.3.1. Samlet sett mener vi at dette alternativet er minst ressurskrevende og gir et tilstrekkelig estimat for mengden emballasje satt på markedet i Norge.

Miljødirektoratet utvikler Produsentansvar.no til å beregne mengden emballasje importert. Beregningen baseres på forhåndsdefinerte emballasjefaktorer, felles for alle returselskap.

Kostnadene til et slik register skal dekkes av returselskapene. Avfallsforskriften § 7-14b regulerer returselskapenes plikt til å dekke kostnadene til et emballasjeregister, og det må vurderes om denne gir tilstrekkelig hjemmel eller om den må endres.

Informasjonen om oppnåelse av materialgjenvinningsmålene gjøres offentlig tilgjengelig, f.eks. på Miljøstatus.no, for å imøtekomme rammedirektivets krav til offentlig tilgjengelig informasjon.

Krav om produsentregister er tatt inn i grunnmodellen, kapittel 2.4.

4.4 Redusere antallet gratispassasjerer

Det er viktig at andelen produsenter som deltar i produsentansvaret for emballasje er så høy som mulig. Dette sikrer konkurranse på like vilkår mellom produsentene, legitimitet for produsentansvaret og at alle bidrar til finansiering av ordningen. Cowi²² har på oppdrag fra Miljødirektoratet estimert andelen produsenter som ikke er medlem i et returselskap til å være ca. 30 prosent av plastemballasjen og ca. 11 prosent av kartongemballasjen som er satt på det norske markedet i 2020. Tallene inkluderer både gratispassasjerer og produsenter som ikke har plikter fordi de tilfører markedet mindre enn 1000 kg siden det ikke er mulig å holde disse utenfor. Privat grensehandel (ikke ervervsmessig) omfattes ikke av pliktene i avfallsforskriften kapittel 6 og 7.

Antall aktører omfattet av plikten til medlemskap er stort, og dette gjør det ressurskrevende å informere, veilede og føre tilsyn med at regelverket overholdes. Dersom vår anbefaling om å endre definisjonen av produsent følges (kap. 4.1), antar vi at antallet gratispassasjerer reduseres blant annet fordi antall pliktsubjekter går ned.

EU vurderer nå hvordan gratispassasjerer fra netthandel kan håndteres for emballasje. De ser på innføringen av en "*autorisert representant*" for emballasje, og andre harmoniserte løsninger for å redusere barrierene for medlemskap. Miljødirektoratet mangler gode verktøy for å sikre at

²² Cowi desember 2021: «EMBALLASJE NASJONALE TALL 2020-gratispassasjerer». Memo til Miljødirektoratet

emballasje som importeres via netthandel bidrar til å finansiere produsentansvarsordningen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.1.

4.4.1 Alternativer for å redusere antall gratispassasjerer

Vi legger vår anbefaling av definisjon av produsent til grunn for de tre alternative tiltakene for å redusere gratispassasjerer i ordningen for emballasje.

Alternativ 1. Videreutvikling av Produsentansvar.no

Produsentregisteret Produsentansvar.no kan brukes til å sammenligne medlemslister fra returselskapene opp mot informasjon om import og eksport av varer som er emballert. Det vil da være mulig å avdekke og følge opp importører som ikke er medlem av godkjent returselskap for emballasje.

For å få informasjon om innenlands produsenter må det brukes informasjon fra andre kilder, som returselskapene eller andre aktører i bransjen.

Behovet for midler og ressurser ved en slik tilnærming antas å være begrenset.

Alternativ 2. Bruk av Altinn og næringskoder

Miljødirektoratet sender ut brev til alle virksomheter under visse næringskoder (NACE-koder) og informerer dem om pliktene til å delta i produsentansvar for emballasje. Treffsikkerheten på om mottakerne er reelle pliktsubjekter er usikker, og vi antar at oppfølgingen vil kreve en del ressurser, selv om selve utsendingen kan gjøres via Altinn som har løsninger for det.

Alternativ 3. Produsenter pålegges å rapportere på mengder satt på markedet

Produsentene blir ansvarlige for selv å rapportere mengden emballasje som de setter på markedet. Dette alternativet vil være ressurskrevende for pliktsubjektene og myndighetene og forutsetter at det lages en helt ny digital løsning. Løsningen kunne brukt Altinn både for å identifisere produsenter basert på bransjekoder og for rapportering, men dette vil kreve betydelig investering til utvikling og drift. Som nevnt tidligere er vi også usikre på om produsenter av emballerte produkter har gode tall på hvor mye emballasje de setter på markedet og det er derfor ikke sikkert at datagrunnlaget ville holde høy kvalitet.

4.4.2 Innføre overtredelsesgebyr

I 2019 ble det innført hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr²³ i henholdsvis forurensningsloven § 80 og produktkontrollloven § 12a. Bakgrunnen for lovendringene var et ønske om å styrke den preventive virkningen av regelverket og virkemiddelapparatet til miljømyndigheten.

Overtredelsesgebyr kan gi Miljødirektoratet et virkemiddel for å følge opp gratispassasjerer, som er preventivt og som kan gi produsenter et godt incentiv til å melde seg inn i returselskap.

Bruk av overtredelsesgebyr kan imidlertid kun benyttes ved overtredelse av klare plikter og krav i regelverket, og forutsetter en klar hjemmel. Dette følger både av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 og av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 7 da overtredelsesgebyr er å anse

²³ Overtredelsesgebyr er en negativ sanksjon i form av et gebyr, som ilegges av en forvaltningsmyndighet og retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller enkeltvedtak. Overtredelsesgebyr er ikke straff etter norsk rett, men regnes som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

som straff etter EMK²⁴. Det må også gjøres en vurdering av om bruk av overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon i det enkelte tilfellet. Overtredelsesgebyr er derfor ikke en aktuell sanksjon for alle gratispassasjerer. Eksempelvis kan det være tvilsomt om en produsent av en emballasjetype er en ulovlig eller lovlig gratispassasjer på grunn av utfordringene med å beregne om produsent er over eller under grensen på 1 000 kg i avfallsforskriften § 7-5 første ledd, se kapittel 4.2.

4.4.3 Miljødirektoratets anbefaling

Det er vår vurdering at alternativ 1 er mest treffsikkert og enklest å administrere. For å redusere antall gratispassasjerer anbefaler Miljødirektoratet å videreutvikle Produsentansvar.no som beskrevet i alternativ 1, slik at dette produsentregisteret også kan brukes til å identifisere gratispassasjerer. Det vil gjøre det mulig å fange opp produsenter som importerer emballasje, eller emballerte produkter og norske produsenter av emballasje.

Vi anbefaler å utrede om overtredelsesgebyr kan være et effektivt virkemiddel for å redusere antall gratispassasjerer. Anbefalingene er tatt inn i grunnmodellen.

4.5 Returselskapenes innsamlingsforpliktelse i ordningen for emballasje

Returselskapene er i avfallsforskriften § 7-9 bokstav c forpliktet til å samle inn en *rimelig mengde* av hva returselskapets medlemmer setter på markedet, og at innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet. Hverken «rimelig mengde», «hele landet» eller «løpende» er definert i forskriften, og det er en risiko for at det er ulik forståelse av hva dette innebærer.

Dagens forvaltningspraksis er at «hele landet» betyr at returselskapet må sørge for innsamling med en tilstrekkelig geografisk spredning i de ulike landsdelene som ikke begrenser seg til områder der det er mest lønnsomt. Innsamlingen må skje ved en rimelig fordeling mellom innsamling i tettbygde og mindre tettbygde strøk, og ved en rimelig fordeling mellom innsamling av emballasje som ender opp som hhv. husholdnings- og næringsavfall.

Erfaringer fra Norge og flere andre land viser at klare definerte innsamlingsforpliktelser er viktig for å unngå underinnsamling. I nytt kapittel 10a i avfallsforskriften, om utsortering og materialgjenvinning av bioavfall og plastavfall, stilles det blant annet krav om at kommuner og virksomheter som genererer husholdningslignende plastavfall skal sørge for utsortering ved kildesortering og at utsortert plastavfall leveres til materialgjenvinning. Siden kommuner og virksomheter får en plikt til å sørge for levering av avfallet, reduseres risikoen for manglende henting ved en eventuell underinnsamling fra et returselskap. Miljødirektoratet har foreslått lignende forpliktelser for papp- og papiravfall og glass- og metallemballasjeavfall²⁵. Miljødirektoratet forventer videre at de nye kravene til materialgjenvinning av emballasjeavfall og kommunenes plikt til at plastavfall fra husholdninger som kan materialgjenvinnes utsorteres ved kildesortering og materialgjenvinnes også vil ha en positiv effekt på mengden emballasjeavfall som samles inn i hele landet.

Miljødirektoratet kan pålegge returselskapene å koordinere innsamling dersom det er nødvendig for å sikre kontinuerlig og landsdekkende innsamling. Dette er ikke til hinder for at returselskapene frivillig inngår avtale om å koordinere innsamlingen innenfor de rammer som gis av

²⁴ I NOU 2003: 15 kapittel 12.3.1 oppsummerer Sanksjonsutvalget innholdet i klarhetskravet slik: «Klarhetskravet innebærer at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt foretak, som det kan reageres mot. Når sanksjonshjemmelen viser til overtredelse av andre bestemmelser i loven, må det fremgå tydelig hvilke bestemmelser det dreier seg om. Det er ikke ønskelig med formuleringer av typen «overtredelse av bestemmelsene i denne lov ...» eller liknende, [...]»

²⁵ Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no): [Nye krav til kildesortering av avfall](#)

konkurranseregelverket. En avtale om koordinering av innsamling bør være åpen for alle returselskap og returselskapene bør bruke en nøytral tredjepart slik at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflyter andre returselskap. Det er viktig at en slik løsning ikke gjør det vanskelig å dokumentere materialgjenvinningsgraden til returselskapene.

4.5.1 Miljødirektoratets anbefalinger

Miljødirektoratet mener at det ikke er behov for å tydeliggjøre innsamlingsforpliktelsene utover det som følger av forvaltningspraksis beskrevet over. Vi anbefaler å vurdere i del 3 om tydeliggjøringen som følge av forvaltningspraksis bør forskriftsfestes.

Regelverket er ikke til hinder for at parallelle returselskap kan koordinere innsamling i tråd med grunnmodellen i kapittel 2.4.

4.6 Retursystem for drikkevareemballasje – materialgjenvinning i fokus

Returordningen for emballasje til drikkevarer er ikke et ordinært produsentansvar. Det er regulert gjennom særavgifter på drikkevareemballasje, med en grunnavgift på engangsemballasje og miljøavgifter på de ulike materialslagene. Miljøavgiftene reduseres ut fra returandelen, som er fastsatt av Miljødirektoratet, i tråd med avfallsforskriften kap. 6 om drikkevareemballasje. Ved oppnådd 95 prosent returandel bortfaller hele miljøavgiften.

Avfallspolitikken, markedet for drikkevareemballasje og teknologi for sortering og materialgjenvinning av avfall har endret seg betydelig de senere årene. Miljøavgiften ble innført for å prise forsøpling av drikkevareemballasje, mens politikken på området i dag både er rettet mot å unngå forsøpling, særlig av plastemballasje, og for økt materialgjenvinning. I dag er det i praksis bare engangs drikkevareemballasje på markedet, og at "all" emballasjen blir ilagt grunnavgiften har i større grad gjort at den har fått et fiskalt preg.

Returandelen er ikke definert i forskriften, men forvaltningspraksis er at returandel beregnes som forholdet mellom innpantet og utpantet mengde for drikkevareemballasje som inngår i panteordning, og for annen drikkevareemballasje som forholdet mellom gjenvunnet mengde og mengde satt på markedet. I gjenvunnet mengde inngår både drikkevareemballasje som leveres til materialgjenvinning og til forbrenning med energiutnyttelse som del av restavfallet.

I direktiv om plastprodukter (EU 2019/904) er det krav om innblanding av materialgjenvunnet plast i engangs drikkeflasker. Det skal være minst 25 prosent materialgjenvunnet plast i PET-flasker²⁶ fra 2025, og fra 2030 skal det være minst 30 prosent materialgjenvunnet plast i alle engangs drikkeflasker under 3 liter. Miljødirektoratet har gjennomført en omfattende analyse av tiltak for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall i tråd med bindende mål i EUs rammedirektiv om avfall²⁷. Her anbefaler Miljødirektoratet en gjennomgang av miljø- og grunnavgiften på drikkevareemballasje, herunder utredning av en ny materialavgift som fremmer bruk av materialgjenvunnet råvare for å styrke etterspørselen etter materialgjenvunnet plast²⁸.

²⁶ PET-flasker er laget av plastmaterialet polyetylentereftalat. PET er hyppigst brukt til flasker for brus og mineralvann.

²⁷ Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no): [Analyse av tiltak og virkemidler for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall](#)

²⁸ Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no): [Vi må ombruke og materialgjenvinne mer](#)

4.6.1 Tidligere forslag om omlegging av beregning av returandel

Miljødirektoratet foreslo i 2014 en rekke endringer i regelverket for drikkevareemballasje. Våre forslag om endringer i pantesatsene ble gjennomført i 2017, og vi mener fortsatt at de øvrige anbefalingene i oversendelsen til KLD 17. mars 2014²⁹ er fornuftige å gjennomføre for å sikre et effektivt system som støtter opp under våre EØS-forpliktelser.

Dagens fastsettelse av returandel baserer seg på en forventet innsamling for kommende år, og beregning av returandel inkluderer drikkevareemballasje som leveres til energiutnyttelse som en del av restavfallet. Et retursystem kan i teorien oppnå en returandel på rundt 80 prosent uten å ha noe eget innsamlingssystem ved kun å basere seg på innsamling av restavfall. Å godskrive energiutnyttelse av emballasjeavfallet er ikke i tråd med forskriftens intensjon, og gir ikke produsentene insentiver til å bidra til å nå våre forpliktende mål om materialgjenvinning av emballasje.

Anbefalingen fra 2014 om at fastsatt returandel for kommende periode settes lik oppnådd returandel forrige kalenderår og om bedre rapportering, vil gjøre ordningen administrativt enklere, mer effektiv og i større grad sikre likere konkurransevilkår i emballasjemarkedet. Samtidig reduseres bruken av skjønn i fastsetting av returandel, noe som gir et mer transparent og oversiktlig system som i større grad likebehandler ulike system og materialslag.

4.6.2 Materialavgift

Ved å innføre en materialavgift som reduseres ut ifra innhold av materialgjenvunnet råvare, bidrar man til at etterspørselen etter disse råvarene øker i markedet. En slik endring vil også være i tråd med EUs direktiv om plastprodukter og bidra til å nå EU-krav om innblanding av materialgjenvunnet plast i engangs drikkeflasker. Ifølge returselskapet Infinitum var innblandingsgraden av materialgjenvunnet plast i PET-flasker 15-25 prosent i 2018 og opplysninger fra bransjen tilsier at det er mulig å oppnå en langt høyere andel av materialgjenvunnet råvare i drikkevareemballasjen. En materialavgift vil stimulere til å nå EU-krav.

I 2016 - 2017 fattet Stortinget flere anmodningsvedtak om å utrede en materialavgift. Vi viser til revidert nasjonalbudsjett 2017 (RNB 2017)³⁰ for en redegjørelse av dette samt forslag fra Miljødirektoratet til regelverk. I etterkant av denne vurderingen ba Finansdepartementet om en fornyet vurdering av om en ev. materialavgift bør graderes etter grad av fossilt innhold. Miljødirektoratets anbefaling fra 2017³¹ var at det vil være hensiktsmessig å vente med innføring av en materialavgift som reduseres ut fra innhold av biobasert materiale til det foreligger mer kunnskap om biobasert plast. Det er ventet at EU-kommisjonen skal legge frem et regelverk om dette høsten 2022. Våren 2021 ble det gjort en fornyet vurdering av tidligere utredninger for blant annet materialavgift på drikkevarer, som konkluderte med at dette fortsatt er et aktuelt alternativ.

Et av argumentene mot å innføre en materialavgift på drikkevareemballasje i plast i 2017, var at det kunne være krevende å verifisere andelen materialgjenvunnet råvare i drikkevareemballasje. EU-kommisjonen arbeider med en metode for å beregne og verifisere denne andelen. Fra 2023 får produsenter og importører plikt til å rapportere innhold av materialgjenvunnet plastråvare i deres drikkeflasker³². Bransjen har også etablert egne sertifiseringsordninger. Miljødirektoratet mener

²⁹ "Forslag til endringer i regulering av retursystemer for drikkevareemballasje, vår ref: sak 2013/1098-9.

³⁰ regjeringen.no: [Meld. St. 2 \(2016–2017\)](#) -

³¹ Miljødirektoratets vurderinger av forslag til materialavgift for erstatning for grunnavgiften på drikkevareemballasje av plast og metall gradert etter grad av fossilt innhold – vår ref 2017/1083

³² Jf. direktivet om plastprodukter art 6(5)

dette gjør det enklere å gjennomføre en materialavgift på bruk av jomfruelig plast i produksjon av ny drikkevareemballasje.

4.6.3 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler en helhetlig gjennomgang av avgiftssystemet for drikkevareemballasje, hvor både grunnavgiften og miljøavgiften inngår. Vi foreslår at Skatteetaten og Miljødirektoratet sammen får i oppdrag å utrede et slikt fremtidig avgiftsregime. En slik utredning må vurdere formålet med disse avgiftene. En utredning må også vurdere hvordan en fremtidig avgift kan understøtte avfallspolitiske mål og bidra til en mest mulig kostnadseffektiv gjennomføring av EØS-regelverk om materialgjenvinning av emballasjeavfall.

4.7 Andre utfordringer identifisert i deloppdrag 1 for emballasje og drikkevareemballasje

De viktigste utfordringene for drikkevareemballasje og øvrig emballasje er svart ut tidligere i dette kapittelet og i kapittel 7 for tilpasninger til direktivet om plastprodukter når det gjelder medansvar for forsøpling av visse typer emballasje. Nedenfor følger en gjennomgang av anbefalinger på de øvrige områdene som ble identifisert i deloppdrag 1.

4.7.1 Utvide medansvar for forsøpling

Forsøpling av drikkevareemballasje er generelt et begrenset problem i Norge sammenlignet med andre land, men drikkeflasker av plast og plastkorker er likevel blant gjenstander som hyppigst finnes som forsøpling i Norge og Europa.³³ I dag har kommunene og enkelte andre aktører plikter etter forurensningsloven knyttet til opprydning av forsøpling, og finansierer mye av opprydningen. Direktiv om plastprodukter krever at det innføres utvidet produsentansvar for visse engangs plastprodukter, herunder enkelte typer matemballasje for take-away og drikkevareemballasje under 3 liter.

Det vises til kapittel 7 for hvordan Miljødirektoratet foreslår at disse kravene gjennomføres i Norge. Ettersom direktivet omfatter de emballasjetyperne som bidrar mest til forsøpling i Norge, anbefaler ikke Miljødirektoratet å utvide forsøplingsansvaret til andre emballasjeprodukter som kun gir moderat eller lav forsøplingsrisiko.

4.7.2 Manglende definisjon av emballasjetyperne med krav til materialgjenvinning

Emballasjetyperne «plastemballasje», «emballasje av kartong», «emballasje av brunt papir» mv. er ikke definert i forskriften, emballasjedirektivet eller underliggende rettsakter fra EU.

Forskriften har spesifikke krav til materialgjenvinning av hver enkelt emballasjetype. Mangel på definisjon av enkelte emballasjetyper kan føre til uklarheter om hva som inngår i de ulike kravene, og hva som er returselskapenes forpliktelser. Det er hensiktsmessig at alle aktørene har en omforent forståelse av emballasjetyperne, blant annet slik at summering av produksjon og import av emballasje blir mest mulig enhetlig. Det er også en fordel ved utviklingen av dataverktøy, dersom det blir aktuelt. Store deler av emballasjen produseres utenfor Norge.

³³ Reduced Littering of Single-Use Plastics, Mepex og Eunomia 2018 <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/mai-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>

Miljødirektoratet mener likevel det ikke er hensiktsmessig å utarbeide en særnorsk definisjon. Dersom det kommer en definisjon i revideringen av EUs emballasjedirektiv, som nå pågår, vil vi vurdere hvordan det skal gjennomføres i norsk regelverk.

4.7.3 Returselskap for treemballasje

Treemballasje er omfattet av avfallsforskriften kapittel 7, og produsenter av treemballasje har plikt til medlemskap i et godkjent returselskap. Materialgjenvinning og reparasjon for ombruk av slik emballasje skjer allerede, og Norge er forpliktet til å oppfylle EU-krav for treemballasje. I desember 2021 godkjente Miljødirektoratet Treretur AS som returselskap for treemballasje. Det er forventet at dette vil bidra til at vi vil nå krav i emballasjedirektivet for treemballasje.

4.7.4 Produsentenes ansvar for emballasjeoptimering og avfallsforebygging

Avfallsforskriften §§ 7-6 og 7-7 gir plikt til produsentene om å arbeide for avfallsforebygging og rapportere på dette, samt til å sørge for at emballasjens utforming samsvarer med vedlegg 1 i forskriftens kapittel 7. Miljødirektoratet anbefaler i grunnmodellen i kapittel 2.4 at alle plikter til innsamling, behandling, oppnåelse av materialgjenvinningsgrad og rapportering legges på produsent, men at produsent i utgangspunktet skal ivareta pliktene ved å etablere eller knytte seg til og betale vederlag til et godkjent returselskap. Returselskapet skal oppfylle disse pliktene på vegne av medlemmene.

Det er ikke hensiktsmessig at Miljødirektoratet skal motta en rapport per produsent, og det er returselskapet som i mange tilfeller sitter på kompetansen om rapportering og kan sammenstille produsentenes arbeid med avfallsforebygging på en god måte for å vise samlet effekt av enkelttiltak. Ved at returselskapene sørger for rapportering må de også ta en mer bevisst rolle i samarbeidet med produsentene når det gjelder avfallsforebygging. Vi anbefaler at vi i del 3 av oppdraget foreslår forskriftsendringer slik at plikten til rapportering oppfylles av returselskap på vegne av produsent. Ansvar for arbeid med avfallsforebygging ligger fortsatt hos produsent. I tillegg er det nødvendig å vurdere om plikten til avfallsforebygging og rapportering skal videreføres for pakkere/ fyllere av emballasje, og ev. hvordan deres rapporteringsforpliktelse mest hensiktsmessig kan oppfylles dersom produsentdefinisjonen endres slik vi anbefaler i kapittel 4.1.

5 Øvrige tiltak for å forbedre eksisterende ordninger

Utfordringene som ble pekt på i del 1 av dette oppdraget vil bli fulgt opp for hver ordning med konkrete forslag til forskriftsendringer og høringsnotat med konsekvensvurderinger i neste deloppdrag, inkludert tilpasning til minimumskriteriene i rammedirektivet om avfall. Nedenfor gjennomgår vi vurderinger og anbefalinger for de viktigste endringene som er gjennomgått i dette deloppdraget.

5.1 Behov for å følge opp privatimport og netthandel fra utlandet?

Privat grensehandel på nett eller fysisk er utbredt. Vi vurderer at privatimport er spesielt relevant for ordningene for EE-produkter og emballasje.

På oppdrag for Miljødirektoratet har konsulenter gjennomgått privatimport av EE-produkter for 2020. Resultatene viser at privatimport kun utgjør 0,2 prosent av den totale importen av EE-produkter. Tross feilkilder vurderer vi at dette gir en god indikasjon på omfanget av privatimport.

Dette underbygger vår anbefaling fra delrapport 1 om ikke å behandle denne potensielle utfordringen videre i del 3.

Miljødirektoratet har også fått bistand til å beregne omfanget av privatimport for emballasje i 2019, inkludert netthandel og grensehandel. For emballasje (ekskludert drikkevareemballasje) er privatimport beregnet til ca. 19 200 tonn, herav 10 750 tonn via netthandel. Totalt ble det generert 885 000 tonn slikt emballasjeavfall i Norge i 2019 og netthandel utgjør dermed om lag 1,2 prosent av dette.

For drikkevareemballasje ble netthandelen anslått å være marginal siden flere store nettbutikker ble lagt ned etter fjerningen av avgiftsfritaket ved import av varer med verdi under 350 kroner³⁴. Tilførsel av drikkevare til det norske markedet kommer derfor i all hovedsak fra drikkevarer kjøpt fysisk i utlandet eller fra taxfree-kjøp, og omfattes ikke av pliktene i avfallsforskriften kapittel 6 og 7.

Andelen emballasje som blir tilført det norske markedet gjennom netthandel er forholdsvis liten og Miljødirektoratet mener at vi ikke bør prioritere særnorske tiltak her. Miljødirektoratet følger med på revideringen av emballasjedirektivet, hvor det vurderes et mulig samarbeid mellom myndighetene i Europa for å inkludere netthandel i andre land i retursystemene.

5.2 Bør særnorske EE-produktgrupper reguleres som i dag?

I svar på deloppdrag 1 viste vi til at enkelte aktører mener ordningen for EE-avfall er for vid og at produsentansvaret for de særnorske produktgruppene som ikke følger av EUs WEEE-direktiv, som også er lønnsomme å samle inn og behandle, burde unntas helt eller delvis fra virkeområdet til regelverket.

Produktgruppene for EE ble endret i 2016, som følge av gjennomføring av nytt WEEE-direktiv. Særnorske produktgrupper ble da videreført, men det ble færre typer produkter som var omfattet av disse produktgruppene.

Produktgruppene 7 og 8 omfatter nå hovedsakelig stort industrielt utstyr og store kabler, og består nesten utelukkende av avfallstyper som har en positiv markedsverdi. Måten innsamlingsforpliktelsen er utformet i avfallsforskriften, kan potensielt tvinge returselskap til å kjøpe avfall av konkurrenter som har samlet inn mer enn sin forpliktelse, også når avfallet er lønnsomt å behandle. Dette kan øke kostnadene for samfunnet ved at det tilkommer en ekstra kostnad på toppen av de nødvendige kostnadene for å samle inn og behandle avfallet. En gjennomgang av innrapportert kjøp og salg mellom returselskapene for 2020, 2021 og første halvår 2022 viser imidlertid ikke noe salg av EE-avfall i disse produktgruppene.

Vi mener det er svært sannsynlig at EE-avfall innenfor disse produktgruppene vil bli samlet inn uavhengig av returselskapenes innsamlingsforpliktelse og av om avfallet er omfattet av et produsentansvar. Avfallet er i all hovedsak næringsavfall, og virksomhetene har derfor plikt etter forurensningslovens § 32 til å levere avfallet til lovlig mottak, dersom det ikke gjennomgår gjenvinning. Siden avfallet har en positiv markedsverdi, vil mest sannsynlig direkte levering til lovlig mottak medføre lave eller ingen kostnader, utover transportkostnadene som aktørene også har i dag.

Vi anbefaler å utrede muligheten for å fjerne produsentansvaret for EE-avfall i produktgruppe 7 og 8 i oppdragets del 3.

³⁴ Deloppdrag 3 – Privartimport s. 9.

5.3 Krav til innsamling av EE-avfall

Som beskrevet i delrapport 1 har Norge en innsamlingsforpliktelse³⁵ etter WEEE-direktivet på 65 prosent som vi per i dag ikke klarer å oppnå. For rapporteringsåret 2019 og 2020 var innsamlingsgraden 56 prosent målt opp mot varetilførselen³⁶. Selv om vi ser en viss økning av innrapportert innsamlet mengde EE-avfall i perioden 2018-2021, viser estimat at Norge trolig ikke vil klare kravene til innsamling fremover uten at det gjøres tiltak eller at allerede gjennomførte tiltak begynner å vise effekt.

5.3.1 Årsaker til manglende oppnåelse av innsamlingsforpliktelse

Det er gjennomført to prosjekter³⁷ som har kartlagt og vurdert tiltak for å nå innsamlingsforpliktelsen i Norge. Det første ble gjennomført på vegne av Miljødirektoratet, mens det andre ble gjennomført på oppdrag fra Norsk Industri.

Avfallsstrømmer av betydning utenom returordningen antas å være EE-avfall som blir håndtert som metallskrap, EE-avfall i restavfall og EE-avfall som eksporteres ut av landet. Når det gjelder sistnevnte inkluderer dette EE-avfall som eksporteres ulovlig under dekke av å være brukte EE-produkter. Dette fremkommer også av studier hvor en har sett på utfordringer med manglende innsamling i EU³⁸.

Vi mistenker at tallene for mengde EE-produkter satt på markedet er kunstig høye på grunn av feil av informasjon om vekt per produkt. Dette kan føre til at beregning av innsamlet andel ikke blir korrekt, og påvirker dermed vår oppnåelse av innsamlingsforpliktelsen. Kilder til feil kan være unøyaktig eller feil rapportering av importvekt, for eksempel ved at emballasjevikt inkluderes i produktenes nettovekt. Vi mener det er vanskelig å unngå slike feilregistreringer, og mener derfor det er behov for bedre estimater for å korrigere for dette. I tillegg er EE-produkter en omfattende og kompleks gruppe hvor typer produkter som settes på markedet er i stadig endring. Vi ser av data for 2020 og 2021 at varetilførselen har økt med 10 til 15 prosent sammenlignet med tall fra 2016-2019. Levetiden for EE-produkter er flere år og fører til at kassering ikke øker like raskt som varetilførselen. Dette gir et naturlig avvik mellom varetilførsel og innsamlet mengde EE-avfall.

Måloppnåelse krever en innsats på flere områder, og det er behov for å få bedre oversikt over avfallsstrømmer utenom returordningen og sikre bedre kvalitet på data som rapporteres inn. Flere av de mulige årsakene til dagens utfordring er manglende eller feil datatilgang, og betyr ikke nødvendigvis at EE-avfall ikke håndteres forsvarlig.

5.3.2 Igangsatte tiltak

Miljødirektoratet har allerede igangsatt flere tiltak for å sikre at mer EE-avfall får en forsvarlig håndtering, noe som vil bidra til at vi nærmer oss innsamlingsforpliktelsen.

En konsekvens av at mye EE-avfall trolig håndteres sammen med metallskrap kan være at det ikke rapporteres inn som EE-avfall til myndighetene og at det ikke får en forsvarlig håndtering.

Miljødirektoratet har vært i dialog med bransjen om dette og har i 2021 gjennomført en tilsynsaksjon for å avklare omfang og sikre korrekt håndtering av EE-avfall. Resultatene fra denne aksjonen viser at mange anlegg mottar EE-avfall blandet med metallavfall uten å sortere ut EE-avfallet og rapportere mengdene. Miljødirektoratet erfarer at bransjen nå setter i gang tiltak for å forbedre praksis.

³⁵ Artikkel 7 i WEEE-direktivet (2012/19/EU)

³⁶ Snitt av varetilførsel de siste tre årene.

³⁷ Norsus og PlanMiljø (2021): [The Norwegian WEEE flows \(Innsamling av EE-avfall\)](#)

³⁸ Unitar, 2020: [In-depth review of the WEEE Collection Rates and Targets](#)

Det har vært gjennomført flere tiltak for å hindre ulovlig eksport av EE-avfall de siste årene. Dette inkluderer tilsyn med eksport av brukte EE-produkter, bedre veiledning av eksportører og tollansatte og tilsyn med oppbevaring av EE-avfall hos forhandlere. I tillegg har Miljødirektoratet sendt vår endelige anbefaling etter høring av endringer i avfallsforskriften kapittel 1 for å hindre EE-avfall på avveier. Dette inkluderer krav til samtykke for henting av EE-avfall fra forhandler og kommune og tydeligere krav om sikring av EE-avfall.

5.3.3 Mulige fremtidige tiltak

Miljødirektoratet anbefaler at vi i første omgang ser an effekten av allerede igangsatte tiltak før vi vurderer eventuelle nye tiltak. Vi forventer at det kommer krav eller anbefalinger om nasjonale tiltak som følge av et pågående arbeide i EU for å få økt innsamling av mobiltelefoner, nettbrett og annen småelektronikk³⁹. Her foreligger det nå en rapport utarbeidet på oppdrag fra Kommisjonen⁴⁰.

EU åpner også for at rapporteringen inkluderer estimat på avfallsstrømmer som ikke inngår i innrapporterte mengder til returordningen. Dette kan for eksempel omfatte EE-avfall i metallskrap eller EE-avfall som ender opp i restavfallet. Dersom Norge skal benytte seg av denne muligheten er det krav om at metodebeskrivelse og underlagsdokumentasjon skal følge Norges rapportering til EU. Vi har ikke utviklet dette per i dag.

På noe lengre sikt kan mulige ytterligere tiltak være:

- Forbedre datakvalitet på varetilførsel av EE-produkter.
- Estimert på avfallsstrømmer som ikke rapporteres av returselskap eller godkjente behandlere og kan som inkluderes i rapportering til EU.
- Nye krav til rapportering til miljømyndighetene for EE-avfall som håndteres utenom produsentansvarsordningen.
- Tiltak for økt innsamling til returordningen.

5.4 Ordningen for isolerglassruter med PCB

I del 1 av oppdraget identifiserte vi fire hovedutfordringer med produsentansvaret for returordningen for isolerglassruter med PCB.

- Oppfølging av gratisspassasjerer
- Forskriftsfestet makspris
- Omfanget av ordningen
- Behov for tilpasninger til nye krav i EUs rammedirektiv om avfall

5.4.1 Gratisspassasjerer

Oppfølging av gratisspassasjerer ble vanskeligere etter at importen økte kraftig utover 2000-tallet, og markedsandelen til de få norske produsentene falt tilsvarende. Likevel mener Ruteretur at omfanget av gratisspassasjerer ikke er betydelig. Identifiseringen av gratisspassasjerer gjøres blant annet på bakgrunn av aggregerte tall fra Toll. Det er en tilfredsstillende løsning.

³⁹ Punkt 3.1. i "Circular Economy Action Plan"

⁴⁰ EC (2022): [Study on options for return schemes of mobile phones, tablets and other small electrical and electronic equipment in the EU](#)

Konklusjon

Miljødirektoratet anbefaler at oppfølging av gratispassasjerer, inkludert tilsyn, ses i sammenheng med tilsvarende oppfølging av gratispassasjerer i de andre produsentansvarsordningene. Det må fortløpende gjøres vurderinger av hvilke ordninger som skal prioriteres og om en eventuell koordinering kan gi synergier.

5.4.2 Endringer i ordningen

Når det gjelder selve forskriftsreguleringen, ble det i deloppdrag 1 identifisert flere områder hvor det er behov for å vurdere endringer. Dette gjelder en eventuell endring av formålet med ordningen til også å gjelde innsamling av alle isolerglassruter, kravet om maksimalpris for innlevering av ruter og behov for noen tilpasninger for å sikre at produsentansvarsordningen for PCB-holdige isolerglassruter oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. *Praksisen* til Ruteretur ligger i dag nærmere minstekravene i EU enn selve forskriften tilsier.

En utvidelse av ordningen kan omfatte isolerglassruter med miljøgifter som klorparafiner og ftalater og uten farlige stoffer. Materialgjenvinning av glasset fra slike ruter kan ha en positiv klimaeffekt, men vi vurderer at det kan være vanskelig å begrunne en utvidelse i forurensningsregelverket alene for ruter uten farlige stoffer. Kwartssanden som brukes til produksjon er ifølge UNEP en ressurs som vil bli knapp i fremtiden. Vi mener derfor at begrunnelse i ressurshensyn kan gjøre en anbefaling om utvidelse sterkere og at dette kan vurderes når ny lovhjemler for ressurshensyn er på plass.

Vi ser nå at det er behov for å vurdere nærmere om denne særnorske ordningen faller inn under definisjonen av ordninger for utvidet produsentansvar etter rammedirektivet om avfall, og om minstekravene i rammedirektivet gjelder for ordningen. Det er behov for tilpasninger av de øvrige produsentansvarsordningene til EU-kravene, og tidspunktet for å eventuelt endre ordningen for PCB-rutene må ses i sammenheng med dette.

Konklusjon

Miljødirektoratet vurderer at det kan være hensiktsmessig å ha etablert en lovhjemmel for krav begrunnet i ressurshensyn før en eventuell utvidelse ordningen, og at en eventuell utvidelse vurderes nærmere på sikt. Øvrige produsentansvarsordninger bør etter vårt syn prioriteres før en eventuell revisjon av ordningen for kasserte PCB-holdige isolerglassruter.

5.5 Vurderinger for produsentansvaret for dekk

I del 1 av oppdraget identifiserte vi 3 hovedutfordringer med produsentansvaret for dekk:

- Lav andel materialgjenvinning
- Andelen gratispassasjerer i ordningen er for høy
- Behov for tilpasninger til krav i EUs rammedirektiv for avfall

Avfallsforskriften kapittel 5 om innsamling og gjenvinning av kasserte dekk har ikke egne mål for materialgjenvinning, men kapittelet om kasserte kjøretøy har krav for materialgjenvinning av hele kjøretøyet som påvirker dette indirekte. Materialgjenvinning av dekk er imidlertid utfordrende. Dekk inneholder polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH), som kan ha alvorlige effekter i miljøet. I tillegg er ett av de viktigste bruksområdene, fyllmateriale på kunstgressbaner, blitt mindre attraktivt i markedet enn tidligere på grunn av strenge krav til utforming og drift av baner som benytter plastholdig løst fyllmateriale. Det pågår også en diskusjon i EU som kan ende i et forbud mot bruk av gummigranulat av dekk til kunstgressbaner. Dagens ordning for dekk sikrer i dag likevel ca. 30

prosent materialgjenvinning, inkl. dekk fra kjøretøyordningen. I hovedsak går resten av materialet til bruk i sementproduksjon, hvor det erstatter kull som energikilde.

Vi anbefaler ikke nå at vi utreder om det skal stilles krav til materialgjenvinningsgrad av kasserte dekk, men at det kan være aktuelt på litt lengre sikre. En vurdering bør uansett ikke gjøres før en hjemmel til å stille krav basert på ressurs hensyn er på plass.

I dekkordningen kan produsent velge enten å sikre innsamling og gjenvinning selv, eller å knytte seg til en tredjepart som gjør det på deres vegne, f.eks et returselskap. Dette gjør det mer krevende å følge opp gratispassasjerer i dekkordningen enn i andre produsentansvarsordninger fordi myndighetene må vurdere hver produsents løsning for avfallsbehandling. Vi mener pliktene i avfallsforskriften kapittel 5 bør endres i tråd med grunnmodellen, slik at produsent som utgangspunkt må ivareta sitt ansvar gjennom et godkjent returselskap. Dette vil gjøre det mulig å følge opp gratispassasjerer på en mer effektiv måte.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentenes plikter gjennomgås og at vi foreslår endringer i tråd med grunnmodellen i oppdragets del 3.

I oppdragets del 1 gjorde vi en foreløpig vurdering av behovet for å sikre at produsentansvarsordningen for dekk oppfyller de nye minstekravene for ordninger for utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall. Vi viser til besvarelsen av del 1 for en oversikt over behovene.

Vi anbefaler at Miljødirektoratet utarbeider forslag til endringer i forskriften for å ivareta kravene i rammedirektivet om avfall som en del av oppdragets del 3, men etter at vi har fulgt opp og fått erfaringer med de ordningene som har krav i EU-regelverk.

6 Produsentansvar i en sirkulær økonomi

Krav til produsentansvar i EU-regelverk er, sammen med regelverk som økodesignforordningen og andre regelverk med produktkrav for sirkulær økonomi og kjemikalierregelverket REACH, viktige forutsetninger for en sirkulær økonomi. Produsentansvarsordninger spiller en vesentlig rolle i innsamling, sortering og materialgjenvinning av avfall, og i koordineringen og finansieringen av verdikjeden for avfall. Produsentansvar spiller derfor en viktig rolle i å finansiere og akselerere overgangen til en sirkulær økonomi.

I rammedirektivet om avfall har EU inkludert tre av fem mulige prinsipper for et utvidet produsentansvar⁴¹: Informasjonsansvar, økonomisk ansvar og fysisk ansvar. Dette er også innført i de norske produsentansvarsordningene.

Produsentansvarsordninger som legger til rette for sirkulær økonomi bør følge prinsippene for sirkulær økonomi og avfallshierarkiet, og med det i større grad enn i dag bidra til avfallsforebygging, ombruk og forberedelse til ombruk der det er mulig⁴². Eksisterende produsentansvarsordninger i Norge har i praksis dreid seg mest om å sikre riktig innsamling og behandling av avfallet som oppstår, selv om flere ordninger også omtaler produktdesign og mulighet for materialgjenvinning.

Emballasje og drikkevareemballasje er produktområder der produsentansvaret til dels er godt egnet til å påvirke produktdesign fordi produsenten av emballasje har god kunnskap om sammensetningen

⁴² Economic incentives: EPR schemes and the European Green Deal: Challenges and opportunities. EU Workshop mars 2022. De øvrige to prinsippene omfatter eierskap og erstatningsansvar.

og design og mulighet til å påvirke utviklingen og dermed også materialgjenvinningsgraden. For produkter som EE-avfall, kjøretøy og dekk er dette vanskeligere fordi Norge bare er en liten del av et internasjonalt marked og beslutningene tas i andre land. Her er det derfor mer hensiktsmessig å sette krav som kan påvirke norske pliktsubjekter etter at produktene er satt på markedet i Norge. Slike krav kan være å legge til rette for ombruk og riktig avfallsbehandling. Økodesignforordningen og andre europeiske rettsakter vil være dekkende på de fleste områder når det kommer til produktdesign for sirkulær økonomi, men produsentansvaret kan komplettere dette.

6.1 Økodesignforordningen og produsentansvar

EU-kommisjonen la i mars 2022 frem et forslag til en ny økodesignforordning som skal fremme en sirkulær økonomi. Forslaget bygger på og utvider arbeidet som allerede er gjort på økodesign for energirelaterte produkter, hvor hovedfokus har vært på energieffektivitet. Den foreslåtte forordningen vil erstatte dagens økodesigndirektiv. De nye reglene skal gjelde for de aller fleste produkter og økodesignkrav skal, i tillegg til energieffektivitet, omfatte sirkularitet og utslipp gjennom hele livsløpet.

De konkrete kravene til produktene vil framgå av underliggende produktspesifikke regler som EU-kommisjonen skal utarbeide etter at endelig økodesignforordning er vedtatt. Forslaget åpner også for muligheten til å fastsette såkalte horisontale krav til økodesign som skal gjelde for flere produktgrupper med tekniske likheter som gjør det mulig å fastsette felles krav, slik som tekstiler eller elektroniske produkter.

Forslaget setter rammen for etablering av spesifikke informasjonskrav om produktets miljømessige bærekraft. Avhengig av produkttype, vil disse for eksempel kunne inkludere informasjon om energiforbruk, innhold av materialgjenvunnet råvare, innhold av stoffer som gir grunn til bekymring, holdbarhet, mulighet for reparasjon, tilgjengelighet av reservedeler og egnethet for materialgjenvinning. Stoffer som gir grunn til bekymring skal kunne spores gjennom hele livssyklusen til produktet, og inkluderer både en bred liste over miljø- og helsefareklassifiseringer og også potensielt alle kjemikalier som "negativt påvirker ombruk og gjenvinning av materialer i produktet".

Alle produkter som er regulert i delegerte rettsakter under økodesignforordningen vil få digitale produktpass. Informasjonen samlet i det digitale produktpasset vil gjøre det lettere for aktørene langs hele produktets verdikjede og for forbrukerne å gjøre mer informerte valg samtidig som arbeidet for tilsynsmyndigheter forenkles. Det digitale produktpasset skal bidra til å gjøre reparasjoner, ombruk og materialgjenvinning enklere.

Merking av produkter er også omfattet av forslaget slik at forbrukerne kan ta bevisste valg i kjøps-situasjonen.

De foreslåtte reglene innebærer en generell plikt for større økonomiske aktører som kasserer usolgte produkter om å være transparent om mengde, grunn til kassering m.m. og åpner for at EU-kommisjonen kan vedta delegerte rettsakter for å forby destruksjon av utvalgte produkter.

Økodesignforordningen blir sentral i utformingen av produkter, og kan være et bedre virkemiddel enn produsentansvar fordi forordningen vil omfatte hele EU-EØS-markedet og innebærer at produkter som er regulert i delegerte rettsakter ikke vil kunne settes på markedet, om de ikke er i tråd med de konkrete kravene til produktene.

Vi har identifisert flere områder på økodesignforordningens liste over mulige krav for økodesign, der produsentansvaret også kan bidra til å stimulere utviklingen mot en sirkulær økonomi. Differensierte vederlag og tilrettelegging for ombruk er eksempler på produsentansvarskrav som kan fungere godt

sammen med andre virkemidler som økodesignkrav. I del 3 av oppdraget vil vi gå nærmere inn på hvordan produsentansvar kan fungere i spill med økodesignforordningen. I tillegg til økodesignforordningen vil flere regelverk som den kommende emballasjeforordningen, batteri-forordningen og kanskje det reviderte direktivet for kasserte kjøretøy regulere produktdesign. Vi legger til grunn at disse langt på vei vil ivareta behovene for økodesign og at produsentansvaret kan komplettere kun der det er hensiktsmessig.

Tabell 1. Økodesignkrav under økodesignforordningen for ulike produktgrupper med produsentansvar. X = mulige krav under produsentansvaret. Kravene vil også dekkes av rettsakter innen emballasje og drikkevareemballasje, batterier mm.

Økodesignaspekt for ulike produktgruppe	Holdbarhet og pålitelighet	Mulighet for ombruk	Mulighet for oppgradering, reparasjon, vedlikehold og	Innhold av stoffer som gir grunn til bekymring	Energi/ ressursbruk og -effektivitet	Materialgjenvunnet råvare	Mulighet for materialgjenvinning	Karbon- og miljøfotavtrykk	Forventet avfallsmengde (avfallsgenerering)
EE-produkter	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Emballasje		x		x	x	x	x	x	x
Drikkevareemballasje		x		x	x	x	x		x
Batteri	x	x	x	x	x	x	x	x	
Kjøretøy	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Dekk	x		x	x			x		

For emballasje har EUs grunnleggende krav til emballasjens sammensetning i emballasjedirektivet vært uendret siden 1994 og har i begrenset grad bidratt til å fremme en sirkulær økonomi utover å sørge for minimumsnivå av materialgjenvinning. EU-kommisjonen legger fram forslag til ny emballasjeforordning 30. november 2022. Det er varslet at forordningen vil inneholde krav til emballasjens sammensetning og krav til innblanding av materialgjenvunnet råvare. Vi ser det også som sannsynlig av forordningen vil stille krav til offentlige innkjøp. Det er usikkert om slike krav vil komme i emballasjeforordningen i første omgang, eller om det blir foreslått som underliggende regelverk på et senere tidspunkt.

Materialkvalitet og materialgjenvinning som ikke degraderer materialets kvalitet blir svært viktig når kravet til materialgjenvinning øker. Materialgjenvunnede råvarer møter tøff konkurranse fra primære råvarer. Det stilles strenge krav til kvalitet og egenskaper både i ulike produktregelverk og fra produsent/bruker av råvarer. Materialgjenvunnet råvare kan ha andre eller mer varierende material-egenskaper, og tilgangen kan være uforutsigbar sammenlignet med nye råvarer. Kostnadene ved å bruke materialgjenvunnet råvare kan også være høyere. Dette gjør at det kan være behov for insentiver for å øke bruken av materialgjenvunnede råvarer. Dette blir blant annet ivaretatt for

spesifikke produkter gjennom økodesignforordningen, gjennom krav til innblanding av sekundær råvare.

En produsentansvarsordning kan bidra til at midler blir satt av til innovasjon og produktutvikling, slik at produkter og dets materialer og -sammensetning kontinuerlig forbedres. Ut ifra vår kunnskap er det ingen europeiske land som i dag benytter produsentansvarsordningene til å finansiere FoU, selv om dette har vært et tema i ulike sammenhenger.

Rapporteringskrav til produsentene, f.eks. i digitale pass, vil gi viktig informasjon. Dokumentasjon av materialgjenvunnet råvare krever sporing av kasserte produkter fra avfallsfasen til gjenvunnet materiale går inn i nye produkter. Det er også en mulighet for å sette krav til rapportering om usolgte varer, der produsenten må oppgi mengder og hvor varene ender opp.

Miljødirektoratets anbefaling

Produktreguleringer bør primært gjelde på EØS-nivå, og EØS-avtalen legger også begrensninger for særnasjonale produktreguleringer. Miljødirektoratet anbefaler derfor å avvente de produktspesifikke kravene i kommende rettsakter under økodesignforordningen og andre relevante EU-regelverk. Produktspesifikke krav fra slike regelverk vil i tilfelle gjennomføres i norsk rett og gjelde side om side med produsentansvaret.

6.2 Ombruk og forberedelse til ombruk i produsentansvarsordninger

Produsentansvarskravene må ikke være til hinder for avfallsforebygging og ombruk. Videre må ikke ordningene vanskeliggjøre sirkulære forretningsmodeller, som leasing, eller ombruk/ forberedelse til ombruk, eller lukkede løsninger der produsentene selv tar tilbake og materialgjenvinner eget avfall.

Dette er særlig viktig for enkelte av produktgruppene, som EE, der det i dag finnes flere aktører innen ombruk (reparasjon og oppgradering for videre salg). Returselskapene har i dag krav til materialgjenvinning i tråd med EUs mål, hvor forberedelse til ombruk teller med. Forslag om konkrete krav til forberedelse til ombruk har blitt fremmet av aktører i ordningen for kjøretøy og EE-produkter, både nasjonalt og i EU-fora. Det er imidlertid krevende å finne rett nivå for et slikt krav, fordi det er avgjørende at det finnes et tilstrekkelig marked for kasserte produkter som er forberedt for ombruk. Dersom nivået settes for høyt, kan det stimulere til ombruk av produkter av for dårlig kvalitet.

Det er i dag omfattende ombruk av brukte EE-produkter (ikke avfall) blant annet gjennom salgskanaler for brukte varer. Dette foregår på utsiden av produsentansvaret og kan i mange tilfeller være mer effektivt enn å samle inn produktene som avfall og la de gå gjennom en forberedelse til ombruk. For å sikre at EE-avfall ikke kommer på avveier, og samtidig bidra til at aktører som jobber med forberedelse til ombruk av EE-avfall får tilgang til dette avfallet og kan utvikle gode løsninger, har Miljødirektoratet sendt KLD våre endelige anbefalinger etter høring for avfallsforskriften kapittel 1. Blant annet anbefaler vi at det skal stilles krav til samtykke fra forhandler og kommune der EE-avfall hentes av andre enn godkjente returselskap.

Som oppfølging av direktiv om plastprodukter skal EU-kommisjonen be den europeiske standardiseringsorganisasjonen om å utvikle harmoniserte standarder for sirkulært design av fiskeutstyr, for å oppmuntre til forberedelse til ombruk og muliggjøre materialgjenvinning av kassert utstyr.

EU-kommisjonen har varslet at det kan komme krav til ombruk av emballasje i deres forslag til ny emballasjeforordning.

Konklusjon

Miljødirektoratet vil i arbeidet med tilpasning av hver enkelt ordning til minimumskriteriene i deloppdrag 3 sikre at forberedelse til ombruk teller med i måloppnåelsen for returselskapene og at produsentansvarsordningene ikke er til hinder for ombruk eller forberedelse til ombruk.

6.3 Krav om differensierte vederlag

Rammedirektivet om avfall artikkel 8a gir minstekrav til produsentansvarsordninger, herunder at vederlagene der det er mulig differensieres på en måte som tar 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. Dette omtales ofte som differensierte vederlag eller økomodulering og innebærer at vederlaget produsenten betaler tilpasses og differensieres til enkeltprodukter eller grupper av lignende produkter.

Kravet gjelder bare i tilfeller hvor forpliktelser om utvidet produsentansvar oppfylles kollektivt. For de ordningene som er etablert i dag, vurderer vi at kravene særlig er relevante for ordningen for emballasje. Kriterier for differensierte vederlag for emballasje kan innrettes på ulike måter. Hittil har returselskapene definert størrelsen på vederlaget basert på produktets samlede vekt og overordnet kategori på emballasje som settes på markedet. Mer avanserte kriterier kan rettes mot materialgjenvinnbarhet, mulighet for ombruk eller materialgjenvunnet råvare i emballasjen. Kriteriene gir da bonus i form av redusert vederlag for emballasje som oppfyller kriteriene, og malus i form av økt vederlag for de som ikke klarer kriteriene. Differensierte vederlag kan føre til at vederlaget både blir høyere eller lavere enn nettokostnaden knyttet til å håndtere ulike typer emballasje.

Rammedirektivet om avfall stiller krav om at differensieringen skal være basert på eventuelle harmoniserte kriterier, der det er relevant, for å sikre god funksjon i EUs indre marked. Direktivet stiller også krav om at vederlag som produsent skal betale ikke skal overstige det som er nødvendig for å sikre kostnadseffektiv avfallsbehandling. Vi forstår kravene slik at de totale kostnadene i systemet ikke skal øke, men at system med bonus og malus er tillatt. Vi kjenner til at Frankrike har innført et slikt system, og at returselskap i Sverige har innført dette på frivillig basis.

Det finnes eksempler på initiativ som kan brukes som kriterier for differensierte vederlag, for eksempel RecyClass, som er utviklet av Plastic Recyclers Europe. RecyClass deler emballasje inn i seks klasser, A til F, etter hvor lett emballasjen er å materialgjenvinne.

En rapport i regi av OECD⁴³ viser til at differensierte vederlag kan gi incentiv til design for materialgjenvinning, men at det er en rekke utfordringer som må løses.

- Avansert differensiering av vederlag øker kompleksiteten i systemene og dermed den samlede administrative byrden.
- Kriteriene må designes slik at den økonomiske robustheten til systemene opprettholdes. Dette betyr at i et system med bonus og malus, må senket inntekt fra bonus balanseres ved økt inntekt fra malus. Det kan medføre behov for at kriteriene justeres etter hvert som flere produsenter endrer produktene for å være i tråd med kriteriene og dermed få bonus.
- Størrelsen på moduleringen er viktig for å sikre riktig incentiv, og det er viktig å sikre at vederlaget til en viss grad reflekterer de faktiske kostnadene til avfallsbehandling.
- Produkter med kort varighet, som emballasje, kan være best egnet for differensiering av vederlag, fordi vederlaget ofte utgjør en større del av produktprisen.

⁴³ [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/WKP\(2021\)16&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/WKP(2021)16&docLanguage=En)

Den økte kompleksiteten i vederlagene gjør det nødvendig med detaljert informasjon om de ulike typene emballasje som produsentene setter på markedet. Informasjon om hvordan kriteriene er utformet skal være åpent tilgjengelig og transparent.

Det er en risiko for at konkurranse mellom returselskap fører til at returselskap som innfører stor differensiering mellom bonus og malus kan tiltrekke seg produsenter av emballasje som klarer kriteriene og skyve fra seg andre produsenter som ikke klarer kriteriene. Dette kan gjøre at slike produsenter vil velge et konkurrerende selskap med en annen differensiering av vederlagene eller at de velger å bli gratisspassasjer. Dette kan medføre økt byrde for myndigheter og mindre effektivt retursystem. Den økte kompleksiteten og behov for informasjon om produktene kan på samme vis gi incentiv til at returselskapene unngår å differensiere vederlag nok til at det gir en god effekt. Vi er kjent med at det er en vesentlig barriere i seg selv å etablere et system for differensiering, og at returselskapene til nå har valgt å ikke innføre dette uten at det er et krav i forskrift.

Produsenter som har innflytelse på utformingen av egen emballasje, vil ha gode muligheter til å få konkurransefordeler av differensierte vederlag. Mindre produsenter eller importører av produkter kan ha mindre innflytelse. Dette kan gjøre at det er et behov for å harmonisere utformingen av differensierte vederlag med EU-land. I dag er en viktig barriere for å nå målene til materialgjenvinning at en for stor del av emballasjeproduktene teknisk sett ikke er mulig å materialgjenvinne. Dersom differensieringen av vederlagene innrettes på en god måte som gir effekt, kan det være et viktig virkemiddel for å bidra til å gi produsentene incentiver til å designe produkter som egner seg for materialgjenvinning.

6.3.1 Alternative løsninger for differensiert vederlag

Vi har vurdert flere alternativer til å innføre krav om differensiert vederlag. Felles for de to hovedalternativene er at Miljødirektoratet forskriftsfester krav til at returselskapene skal ha differensierte vederlag som fremmer sirkulær økonomi og design for materialgjenvinning, eventuelt med en frist om at dette skal innføres innen en viss tid. Kravene kan inneholde noen basiskrav som sikrer at differensierte vederlag innføres på en måte som gir effekt også når det er konkurrerende selskap. Alternativene er ulike når det gjelder ansvaret for å fastsette satsene for vederlag.

Alternativ 1: Returselskapene fastsetter vederlagene.

Returselskapene fastsetter differensierte vederlag i tråd med kravene i forskriften. Det kan være behov for at forskriften stiller krav om minimum grad av differensiering for å sikre at konkurrerende returselskap innfører nok differensiering til at tiltaket får en effekt.

Alternativ 2: Miljødirektoratet fastsetter satser for differensiert vederlag i forskrift eller enkeltvedtak

Miljødirektoratet fastsetter grunnlaget for differensierte vederlag for alle returselskap for emballasje. Dette forutsetter god dialog med produsenter, avfallsbransje og returselskapene. Alternativet sikrer ensartet struktur for differensiering av vederlag. Grunnlaget for satsene utredes og justeres jevnlig.

6.3.2 Miljødirektoratets anbefaling

Vi mener at differensierte vederlag kan være et aktuelt virkemiddel for å gjøre produsentansvarsordninger til en bidragsyter i den sirkulære økonomien. Differensierte vederlag er etter vårt syn særlig relevant for ordningen for emballasje, men kan også være relevant i andre

ordninger. Det er sannsynlig at differensierte vederlag vil bidra til avfallsforebygging og emballasje som lettere lar seg materialgjenvinne.

Rapporten fra OECD viser til viktigheten av at kriteriene justeres med utviklingen i utformingen av emballasje som produsentene setter på markedet slik at ordningen blir tilstrekkelig finansiert gjennom at det er balanse mellom bonus og malus. Vi er i tvil om at dette er mulig å sikre ved alternativ 2, som innebærer at myndighetene skal fastsette differensieringen. Videre krever dette alternativet kunnskap om produktene og markedet for å differensiere vederlag på en måte som gir effekt over tid. Vi vurderer med bakgrunn i disse elementene at dette ikke er en oppgave som egner seg for myndighetene.

Vi vurderer at alternativ 1, der returselskapene selv får hovedansvaret for å fastsette differensierte vederlag, i større grad gjør det mulig for returselskapene å endre vederlag i tråd med utviklingen. Kunnskapsgrunnlaget for å kunne gjøre dette på en god måte, har returselskapene allerede i dag.

Miljødirektoratet støtter innføring av differensierte vederlag for emballasje der det kan komplettere andre krav i den kommende emballasjeforordningen. Vi ser behov for å harmonisere innretningen av dette med resten av EØS-området, og anbefaler at vi vurderer differensiering av vederlag når vi ser hvilke krav EU-kommisjonen foreslår i den nye emballasjeforordningen.

Fastsettelse av selve vederlaget bør gjøres av returselskapet.

Anbefalingene om differensierte vederlag er tatt inn i grunnmodellen.

7 Produsentansvar for enkelte engangs plastprodukter

Avfall fra fiskeri- og akvakulturnæringen og engangs plastprodukter er de viktigste kildene til marin forøpling i Norge. Funn av forøpling fra norske strender viser at 15 prosent kommer fra engangs plastprodukter og 46 prosent kommer fra fiskeri og akvakultur. Vi vet også at 77 prosent av avfallet med kjent opprinnelse kommer fra Norge⁴⁴. Produktene bidrar til spredning av plast og nedbryting av plast til mikroplast.

EUs direktiv om plastprodukter (2019/904) skal bidra til å redusere miljøkonsekvensene av visse plastprodukter samt å fremme utviklingen av en sirkulær økonomi. Grunnlaget for direktivet er strandrydding i Europa som har vist at 80-85 prosent av funnene er plast, hvorav engangsprodukter utgjør 50 prosent og utstyr fra fiskeri og akvakultur 27 prosent. Kommisjonen har anslått at direktivet regulerer 86 prosent av engangsplasten som finnes på europeiske strender. Direktivet inneholder ulike virkemidler for en rekke engangsprodukter av plast og for utstyr fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske som inneholder plast, herunder krav om å innføre utvidet produsentansvar.

Produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske behandles i kapittel 8.

7.1 Krav i regelverk

I henhold til artikkel 8 nr. 1 i direktiv om plastprodukter skal det innføres ordninger for produsentansvar, som er i samsvar med minstekravene i EUs rammedirektiv om avfall artikkel 8 og 8a, for tre ulike engangs plastproduktgrupper:

1. Emballasje (hovedsakelig):

- Matbeholdere for hurtigmat eller «take away» inkl. lodd

⁴⁴ [Forsøpling av havet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no/forsopling-av-havet)

- Fleksibel innpakning for hurtigmat
 - Drikkevareemballasje under 3 liter
 - Drikkebegre inkl. lokk
 - Plastbæreposer
2. Våtservietter og ballonger
 3. Tobakksprodukter med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter (heretter kalt tobakksprodukter)

Gjennom produsentansvaret skal produsentene dekke kostnader ved:

- Holdningsskapende tiltak rettet mot forbrukere
- Opprydning av forsøpling, transport og behandling (det offentlige kostnader)
- Innsamling og håndtering av avfall fra produkter som kastes i offentlige innsamlingssystemer
- Kostnader for datainnsamling og rapportering

Det er noe ulike krav for de tre produktgruppene, en oversikt er gitt i Tabell 2.

Tabell 2. Krav til kostnadsdekning for produsenter av engangs plastprodukter for de ulike produktgruppene

Produktgruppe/krav	Holdningsskapende tiltak	Opprydning av forsøpling, transport og behandling	Innsamling av produkter som ender i offentlig innsamlingssystem for avfall**	Datainnsamling og rapportering
1) Emballasje (hovedsakelig)	x	X	x	
2) Våtservietter og ballonger	x	X		x
3) Tobakksprodukter	x	x*	x	x

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

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

For emballasjeproduktene kommer kravene i tillegg til krav som stilles i produsentansvaret for plastemballasje som er regulert i avfallsforskriften kapittel 6 og 7.

Kostnadsdekningen skal ikke overstige det som er nødvendig for å levere kostnadseffektive tjenester og bør fastsettes på en åpen måte mellom de berørte aktørene, se artikkel 8 nr. 4. Kostnadene for opprydning av forsøpling skal begrenses til aktiviteter foretatt av, eller på vegne av, offentlige myndigheter. Når det gjelder kostnader til innsamling av kasserte produkter, stiller direktivet bare krav om at kostnadene til offentlige innsamlingssystem skal dekkes. «Offentlige innsamlingssystem» eller «offentlige myndigheter» defineres ikke nærmere i direktivet.

EU-kommisjonen skal lage en veileder med kriterier for kostnader for opprydning av forsøpling, men det er ikke satt noen tidsfrist i direktivet og vi kjenner ikke til når den kommer.

Produsentansvar for produktgruppe 2 skal innføres innen 31. desember 2024, og for produktgruppe 1 og 3 innen 5. januar 2023.

7.2 Gjennomføring i andre land

Sverige vedtok 3. november 2021 en serie forskrifter for å gjennomføre direktiv om plastprodukter, herunder en forsøplingsavgift på engangsprodukter omfattet av kravet om å finansiere offentlig

opprydning. Tyskland planlegger å etablere en løsning som minner om den svenske. I Danmark inngikk regjeringen og de øvrige politiske partiene en avtale om utvidet produsentansvar for emballasje og engangsplastprodukter 30. august 2022. Opprydningsansvaret er et finansielt ansvar, hvor kommuner og stat får dekket sine kostnader for renhold i det offentlige rom av de omfattede produkter av produsentene via en gebyrlignende ordning. Danmark kunngjorde 11. september 2022 en forskrift om produsentansvar for tobakksprodukter som trer i kraft 5. januar 2023, og som innebærer at produsenter og importører skal registrere seg hos Dansk Produsentansvar, og at de skal betale et gebyr til Miljøstyrelsen på 0,72 øre per markedsført filter.

For å bestemme vederlaget skal Naturvårdsverket i Sverige gjennomføre en undersøkelse hvert tredje år av andeler plastprodukter, og kommuner rapporterer inn sine kostnader. Tyskland planlegger en lignende modell, mens i Danmark skal både andeler og kostnader fastsettes av en tredjepart.

7.3 Status produkter og mengder

Miljødirektoratet har fått konsulentbistand⁴⁵ til å kartlegge typer produkter satt på markedet og relevante produsenter og aktører, se Tabell 3.

Tabell 3. Oversikt over mengde plastprodukter og produsenter som omfattes av produsentansvaret (Mepex, 2022).

Type produkt	Take-away emballasje og drikkebegre	Bæreposer	Drikkevareemballasje	Ballonger og våtservietter	Sigaretter og sigarettfiltre
Antallet produkter (2019 tall)	151 mill «fast food» emballasje (fat og bokser) + 122 mill «fast food» emballasje av EPS (forbudt fra juli 2021), 85 mill drikkebegre med lokk	803 mill handleposer > 15 my		26 mill ballonger og ballongpinner, 659 mill våtservietter	720 mill sigarettfiltre
Antall Produsenter (2019 tall)	Minst 6 produsenter/importører	Minst 3 produsenter/importører		Minst 10 produsenter/importører for ballonger og minst 4 for våtservietter (10 leverandører)	5-6 produsenter/importører
Annen info relevant for avgift/EPR	Emballasje er i dag regulert i avfallsforskriftens kap 7	I dag omfattet av frivillig poseavgift til Handelens Miljøfond ⁴⁶	Betaler grunnavgift etter kap 6 i avfallsforskriften	Ikke entydige tolltariffnumre	Sigaretter er allerede inne i avgiftssystemet (tobakksavgift) Tollvarenummer 24.02.2000 er dekkende for tobakksvarer med filter.

⁴⁵ Mepex (2022), Konsulentbistand til arbeid med produsentansvar, deloppdrag 2 – Kunnskap om utvalgte engangsartikler i plast og håndtering av avfall fra offentlig rom, i offentlig regi.

⁴⁶ www.handelensmiljofond.no

7.4 Vurderte hovedalternativer for gjennomføring av produsentansvar for visse plastprodukter med medansvar for forsøpling og avfall i offentlige innsamlingssystemer

Direktivet åpner for at kravet om kostnadsdekning ivaretas gjennom avtaler mellom staten og involverte bransjer for produktgruppene 1 og 2, se artikkel 17 nr. 3. En arbeidsgruppe nedsatt av Klima- og miljødepartementet i 2019/2020 anbefalte at staten og næringslivet skulle forhandle fram en miljøavtale. En forutsetning for slike avtaler er både at målene for avfallshåndtering og kostnadsdekning nås og at avtalen er håndhevbar. Vi ser at dette kan være utfordrende. Avtaler inngås normalt mellom myndigheter og bransjeorganisasjoner og forplikter dermed ikke den enkelte næringsaktør (produsent/ importør).

Av hensyn til krav til håndheving, og for å nå målene for avfallshåndtering, vurderer vi at det uansett er nødvendig å regulere noen krav i forskrift. Dette vil i større grad sikre at myndighetene effektivt kan følge opp kravene og føre tilsyn med at produsentene ivaretar sitt ansvar. Vi vurderer det som lite hensiktsmessig å regulere produsentansvaret både i forskrift og avtale, og anbefaler derfor ikke å gjennomføre produsentansvaret gjennom en miljøavtale.

Vi har vurdert to hovedalternativer for gjennomføring av medansvaret for forsøpling og håndtering av avfall i offentlige innsamlingssystemer:

1. Innføring av sektoravgift/gebyr og utbetaling til kommuner
2. Forskriftsregulering av produsentansvar for forsøpling og offentlige avfallssystemer

For å få på plass et produsentansvar som effektivt fordeler kostnadene er den største utfordringen å finne grunnlag for å fastsette sektoravgifts- eller vederlagssats på det enkelte produkt, blant annet å:

- fastslå kostnadene hos kommuner knyttet til opprydding, innsamling og håndtering av avfall i det offentlige rom
- identifisere produsenter og få oversikt over antall produkter satt på markedet
- fastslå andelen av ulike produkter i forsøpling og avfallsbeholdere (gjennom representative plukkanalyser)
- beregne kostnadsfordeling mellom aktørene
- etablere effektive strukturer for innkreving og utbetaling av penger

Ved tilordning av kostnader for opprydding og avfallshåndtering til de enkelte produktene vil det være av stor betydning om kostnadene fordeles etter antall eller vekt av produktene som omfattes. Opprydding foregår på ulike måter, og vi er kjent med at manuell opprydding (plukking) er mer kostnadskreven enn maskinell opprydding (kosting mv.). For avfallshåndtering er det mest normalt å beregne kostnadene etter vekt. Dette må det sees nærmere på ved gjennomføring av de første representative undersøkelsene.

Vi mener det også vil være hensiktsmessig å se på en nedre ubetydelighetsgrense for forsøpling av plastprodukter, med hensyn til type produkter og områder som skal omfattes. Dette må vi komme tilbake til som del av videre arbeid.

7.4.1 Alternativ 1: Innføring av sektoravgift og utbetaling til kommuner

I alternativ 1 er sektoravgift/gebyr tenkt innkrevet av Skattedirektoratet, som overfører midlene til Miljødirektoratet som utbetaler støttebeløpet til kommuner.

Miljødirektoratet fastlegger nivået på sektoravgift/gebyr for de ulike produkttypene basert på

- antall produkter satt på markedet,
- innrapporterte eller beregnede kostnader hos kommuner, og
- undersøkelser om andel av disse i innsamlet og oppryddet avfall.

Vi velger heretter å kalle dette en sektoravgift, fordi Skattedirektoratet har bekreftet at det kan være mulig for dem å kreve inn en *sektoravgift* på vegne av miljømyndighetene på dette området, forutsatt at Miljødirektoratet leverer grunnlaget for en slik sektoravgift, inkl. hvem pliktsubjektene er. Skattedirektoratet vil da kun være en ren innkrever. Det resterende arbeidet vil falle på Miljødirektoratet, herunder å angi hvem som omfattes av sektoravgiften og fastsette beløpet som skal kreves inn fra den enkelte aktør. Skattedirektoratet presiserer at en slik sektoravgift må aksepteres av Finansdepartementet.

Dette innebærer i så fall en vesentlig og relativt stor ny oppgave for Miljødirektoratet med å fastsette nivået for sektoravgiften, definere hvilke produsenter som skal ilegges sektoravgift og med å stå for utbetaling til kommunene.

Antall produsenter og produkttyper innenfor tobakksprodukter er svært begrenset, og disse er allerede omfattet av tobakksavgiften og er dermed allerede inne i avgiftsregistre. Det forventes derfor at disse vil være enkle å identifisere. Situasjonen vil derimot være en annen for enkelte av de andre produktkategoriene.

Erfaringer fra Mepex sin kartlegging av produsenter⁴⁵ tilsier at det er krevende å fremskaffe god og sikker data om mengder, antall og sammensetning av andre engangsartikler i plast enn tobakksprodukter. Dette skyldes mangfoldet av produsenter, aktører, artikler og produktvariasjoner, i tillegg til manglende rapportering og ingen helhetlig aktøroversikt. Det finnes ikke varenummer og posisjoner i tolltariffen som er spesifikke for andre produkter enn tobakksprodukter, og SSB fører ikke statistikk på engangsartikler. Usikkerhet rundt omfanget av privat import og netthandel gir ytterligere usikkerhet. Det kan bli utfordrende for Miljødirektoratet å identifisere alle produsenter og mengde produkter som settes på markedet.

Totalnivået for en sektoravgift vil bestemmes av hvilke kostnader som skal dekkes og hvilken andel de ulike produktene utgjør av forsøplingen og i avfallsbeholdere, samt mengde produkter satt på markedet. For å finne andel av hver produkttype i forsøpling og avfallsbeholdere må Miljødirektoratet sette ut oppdrag om plukkanalyser, for eksempel hvert tredje år. Dette er en ny type oppgaver som medfører kostnader og krever ressurser. Kommuner må rapportere sine kostnader til Miljødirektoratet, alternativt må Miljødirektoratet selv gjennomføre kostnadsundersøkelser for eksempel hvert tredje år basert på et representativt utvalg kommuner.

Vi mener dette alternativet vil gi Miljødirektoratet omfattende meroppgaver med et vesentlig økt ressursbehov. Vi mener det er mer riktig å legge flest mulig oppgaver på produsentene selv ut ifra prinsippene som følger av produsentansvaret.

Vi anbefaler derfor ikke å gå videre med dette alternativet.

7.4.2 Alternativ 2: Forskriftsregulering av produsentansvar for forsøpling og avfall i offentlige innsamlingssystemer

I alternativ 2 forskriftsfestes produsentansvaret. Produsentene skal ivareta ansvaret gjennom å etablere eller knytte seg til et produsentansvarsselskap⁴⁷, som godkjennes av Miljødirektoratet. Til

⁴⁷ Vi bruker i dette kapittelet begrepet produsentansvarsselskap, fordi pliktene skiller seg fra pliktene som er tildelt det vi kaller returselskap og retursystemer i eksisterende ordninger

forskjell fra eksisterende produsentansvarsordninger for emballasje har ikke produsent eller produsentansvarsselskap for disse engangs plastproduktene plikt til å sørge for innsamling, mottak og avfallsbehandling, så dette blir utelukkende et finansielt produsentansvar. Pliktene er begrenset til å dekke engangsplastproduktenes andel av kostnadene til de offentlige aktørene som har ansvaret for opprydning av forsøpling og innsamling av avfall fra avfallsbeholdere i det offentlige rom. I tillegg skal produsentene finansiere holdningsskapende arbeid, på samme måte som i andre eksisterende produsentansvarsordninger.

I henhold til direktiv om plastprodukter kan produsentansvaret også innebære å sette opp infrastruktur for oppsamling av sneiper (askebegre) for å redusere forsøpling og dermed utgifter til opprydning. Oppsetting og tømming av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlig steder gjøres i dag av utsalgssteder, den som driver leirplass eller annet turistanlegg, kommunene, vegstyresmakten og vegholder iht. pliktene i forurensningsloven §§ 35 og 36. Dette omfatter også oppsamling av sneiper, og på nåværende tidspunkt vurderer vi det ikke som hensiktsmessig at produsentene i tillegg skal forpliktes til å sette opp beholdere. Produsentene/produsentansvarsselskap for tobakksprodukter kan likevel velge å sette ut beholdere på frivillig basis, og kan motiveres av at det kan redusere deres totale kostnader. Vi anbefaler ikke å regulere dette ytterligere.

Ved en forskriftsregulering vil produsentansvarsselskap få plikt til å samle inn data om mengder produkter satt på markedet, kostnader fra kommuner, og gjennomføre representative plukkanalyser av andeler engangs plastprodukter i forsøpling og avfallsbeholdere, enten selv eller ved å kjøpe denne tjenesten fra andre. Produsentansvarsselskap vil også få ansvar for å beregne vederlag som produsentene skal betale og støttebeløp som skal utbetales til kommunene.

I alternativ 2 legges flere plikter på produsentene, som er i tråd med grunnmodellen i kapittel 2.4. Miljødirektoratet mener bruk av produsentansvarsselskap vil ha betydelige synergier med eksisterende returselskap for emballasje, ettersom flere av plastproduktene enten er emballasje eller er pakket inn i emballasje. Blant annet vil man unngå unødvendig dobbeltarbeid med å identifisere pliktsubjekter. Vi ser at det kan bli noen utfordringer dersom det etableres flere produsentansvarsselskap, og noen av disse er omtalt senere i dette kapittelet.

Vi mener alternativ 2 er mest i tråd med grunnmodellen og prinsippet om produsentansvar.

Vi anbefaler å gå videre med dette alternativet.

7.4.3 Regulering i avfallsforskriften

Vi anbefaler at produsentenes medansvar for forsøpling av engangs plastprodukter reguleres i avfallsforskriften fordi

- det som skal reguleres er finansiering av deler av avfallshåndteringen
- alle eksisterende produsentansvarsordninger er regulert i avfallsforskriften

Det er flere muligheter for en slik forskriftsregulering. Plikter og ansvar kan tas inn i eksisterende kapitler i avfallsforskriften (6 og 7) for de engangsproduktene som er å anse som emballasje. Fordelen er da at alt produsentansvar for emballasje er samlet ett sted. Produktene som ikke er emballasje (våtservietter, ballonger, tobakksprodukter og drikkebegre som ikke er emballasje) må da reguleres i eget nytt kapittel. Mens ansvaret produsentene av emballasje har etter dagens kapittel 6 og 7 i avfallsforskriften med noen unntak gjelder all emballasje, er det et begrenset utvalg emballasjeprodukter som omfattes av et produsentansvar for forsøpling. Dette kan gjøre det vanskeligere å skjønne hvilke krav som gjelder for hvilke emballasjeprodukter. Vi mener derfor den

beste løsningen er et eller flere nye kapitler i avfallsforskriften som omtaler alle plastproduktene som er omfattet av produsentansvaret omtalt i dette kapittelet.

Konklusjon

Miljødirektoratet anbefaler at utvidet produsentansvar for visse engangs plastprodukter med medansvar for forsøpling og avfall i offentlige innsamlingssystemer reguleres i nytt kapittel i avfallsforskriften for alle tre produktgruppene (emballasje, ballonger/våtservietter og tobakksprodukter).

7.5 Gjennomføring i forskrift

I tråd med grunnmodellen legger vi til grunn at produsentene får plikt til å etablere eller knytte seg til og betale vederlag til et godkjent produsentansvarsselskap, som skal sikre at pliktene til produsent ivaretas. Miljødirektoratet godkjenner produsentansvarsselskapene.

Ettersom dette produsentansvaret er begrenset til å kun dekke kostnader offentlige aktører har knyttet til opprydning av forsøpling og innsamling og håndtering av avfall fra avfallsbeholdere i det offentlige rom, er det derfor kun enkelte av punktene i grunnmodellen i 2.4 som er relevante.

Produsentansvarsselskap kan få følgende plikter:

- samle inn data om mengder produkter som settes på markedet.
- sørge for likebehandling av produsenter. Vederlagssatsene for samme type produkter skal være like.
- sørge for å gjennomføre nødvendige undersøkelser for å kunne beregne kostnadsdekning, f.eks. hvert tredje år. Dette innebærer å innhente informasjon om kostnadstall fra kommuner og gjennomføre undersøkelser om andeler engangs plastprodukter i forsøpling/avfallsbeholdere. Undersøkelsene skal gjennomføres av en tredjepart, og ved parallelle returselskap bør det samarbeides om denne oppgaven.
- sørge for å etablere et system for årlig utbetaling til kommuner.
- rapportere relevant informasjon til myndighetene, som inkluderer mengde produkter satt på markedet, satser for vederlag og støtte samt beregningsgrunnlag for disse, og rapport om utbetaling til kommuner.

Produsentansvarsselskapene skal være åpne for alle produsenter av de engangs plastprodukter de har godkjenning for, likebehandle sine medlemmer og være non-profit.

Vi legger også til grunn en ordning der produsentene skal dekke kostnadene med å få dette på plass, og at det ikke vil være behov for mange nye ressurser i Miljødirektoratet.

7.5.1 Miljødirektoratets vurderinger og anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler å forskriftsfeste produsentansvar for visse engangs plastprodukter. Produsentene skal ivareta ansvaret gjennom å etablere eller knytte seg til et produsentansvarsselskap.

Vi har sett på mulighet for at Miljødirektoratet beregner satser for vederlag og støttebeløp til kommuner, men har vurdert dette som en ny og ressurskrevende oppgave som vi ikke anbefaler. En annen løsning vi har sett på er om Miljødirektoratet kan sette produsentansvaret ut på anbud eller tildele konsesjon, men utfordringene er beskrevet i kapittel 2.3.1 og er vurdert som krevende og anbefales ikke. Vi anbefaler derfor at satser for vederlag og støttebeløp til kommuner beregnes av produsentansvarsselskapet.

Produsentansvarsselskapene skal sørge for gjennomføring av undersøkelser om andeler engangs plastprodukter i forsøpling/avfallsbeholdere. I forbindelse med dette mener vi det vil være hensiktsmessig å se på en nedre ubetydelighetsgrense for forsøpling av plastprodukter, med hensyn til type produkter som skal omfattes. Dette må vi komme tilbake til som del av videre arbeid.

Med en ny ordning for produsentansvar vil produsentene få plikt til å etablere produsentansvarsselskap. Produsenter av engangsplastemballasje og engangsprodukter som er pakket inn i emballasje, skal allerede være medlem av et godkjent returselskap for emballasje. Miljødirektoratet ser at de godkjente returselskapene for emballasje kan spille en viktig rolle også i ordningen for visse engangs plastprodukter, men de må likevel søke om godkjenning som produsentansvarsselskap på lik linje med eventuelle andre aktører. Dersom ingen søker om å bli godkjent produsentansvarsselskap for visse engangs plastprodukter, vil Miljødirektoratet ha mulighet til å bruke våre virkemidler, som tvangsmulkt, rettet mot produsenter for å sikre at slike produsentansvarsselskaper etableres.

Når det gjelder utbetaling til kommuner, kan ordningen gjøres mer effektiv dersom produsentansvarsselskapene samarbeider. Vi mener produsentansvarsselskapene har incentiv til dette, men at det ikke er nødvendig å gi dem plikt til slikt samarbeid.

Riktig beregning av størrelse på vederlag kan være en utfordring når det som kan bli konkurrerende produsentansvarsselskap skal få bestemme både størrelse på kostnaden og fordelingen av disse på ulike produktgrupper. Det kan være vanskelig å oppnå tillit til at beregningene er nøytrale og uavhengige nok. Kommunene skal få betalt for kostnadene de har til innsamling og opprydding av disse engangs plastproduktene. For å sikre at kostnadene blir fordelt riktig mellom produsentansvarsselskap er det behov for koordinering. Dette kan gjøres ved at en tredjepart utfører nødvendige undersøkelser og beregninger. Myndighetene spiller en beskjeden rolle i gjennomføringen av dette produsentansvaret, men det må vurderes om det skal innføres krav som øker tilliten til beregningene. Dette vil vi se nærmere på i del 3 av oppdraget.

8 Produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske

Som nevnt ovenfor har strandrydding i Europa vist at 80-85 prosent av funnene er plast, hvorav utstyr fra fiskeri og akvakultur utgjør 27 prosent. I Norge har undersøkelser vist at 46 prosent av plastavfallet som ender opp på strender i Norge kommer fra fiskeri og akvakultur, og at det i hovedsak stammer fra Norge⁴⁸.

Disse produktene er et alvorlig problem i forbindelse med marin forsøpling, på lik linje som andre plastprodukter. I tillegg kan tapte fiskeredskap føre til spøkelsesfiske, dvs. at et mistet redskap fortsetter å fange fisk og skalldyr.

8.1 Krav i EØS-regelverk

Direktiv om plastprodukter artikkel 8 nr. 8 pålegger landene å etablere ordninger for utvidet produsentansvar for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske (heretter kalt fiskeutstyr) innen 31. desember 2024, og dette skal bidra til å redusere miljøkonsekvensene av disse plastproduktene samt å fremme utviklingen av sirkulær økonomi.

⁴⁸ [Forsøpling av havet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no)

I artikkel 8 nr. 9 er pliktene til produsentene angitt:

- Dekke kostnader for:
 - o separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, som har blitt levert til mottaksanlegg i havn i henhold til skipsavfallsdirektivet eller andre tilsvarende innsamlingssystemer. Krav om kostnadsdekning inkluderer også kostnader for etterfølgende transport og avfallsbehandling, inkludert materialgjenvinning, og
 - o holdningsskapende arbeid, som for eksempel informasjon om skadevirkningene av plast på avveie, og om ombruks- og avfallsløsninger for utstyr i plast.
- Måle og rapportere til myndighetene på⁴⁹:
 - o mengde fiskeutstyr som inneholder plast, som bringes i omsetning i Norge
 - o innsamlet mengde kassert fiskeutstyr som inneholder plast (total vekt)

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

Produsentansvaret som opprettes skal være i samsvar med kravene i rammedirektivet om avfall artikkel 8 og 8a (EU 2008/98)¹.

Medlemsstater med havneområder, herunder Norge, må sette nasjonale minimumsnivå for årlig innsamling av avfall fra fiskeutstyr som inneholder plast til materialgjenvinning, se artikkel 8 nr. 8.

EU-kommisjonen skal be den europeiske standardorganisasjonen om å utvikle harmoniserte standarder for sirkulært design av fiskeutstyr, for å oppmuntre til forberedelse til ombruk og muliggjøre materialgjenvinning av kassert utstyr (artikkel 8 nr. 9).

8.2 Status produkter og mengder

De fysiske materialstrømmene for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske er noe ulike:

- Fiskeri: utrangert utstyr leveres hovedsakelig til bøtterier og mottak i havner
- Akvakultur: utrangert utstyr hentes og behandles av avfalls-/gjenvinningsselskaper eller leveres til egne aktører for håndtering, avhengig av type avfall. Noe leveres også via bøtterier.
- Fritidsfiske: utrangert utstyr kastes som regel i restavfallet eller på gjenvinningsstasjoner. Teiner o.l. kan ev. samles inn sammen med annet fiskerikutstyr i havner.

Miljødirektoratet har fått bistand fra Mepex og Oslo Economics⁵⁰ til å innhente og sammenstille kunnskap om utstyr av plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, herunder oversikt over produsenter av utstyret. Undersøkelsene viser at det er utfordringer med å skaffe gode data, både med hensyn til hvem som er produsent og mengder satt på markedet. Tabell 4 viser noen grove estimater for utstyr satt på markedet.

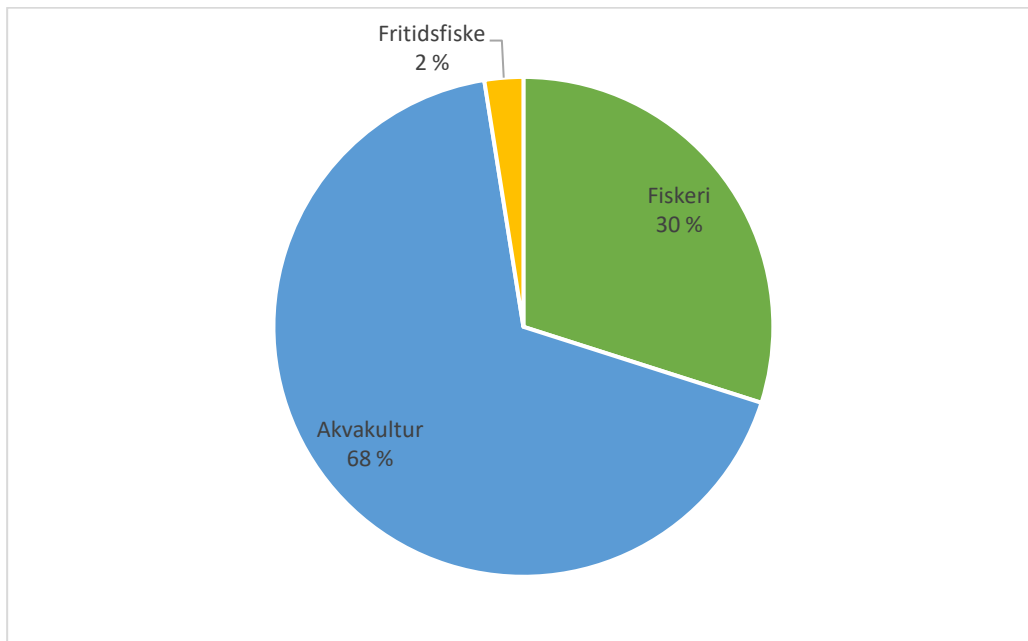
Tabell 4. Anslåtte mengder utstyr satt på markedet til fiskeri, akvakultur og fritidsfiske 2020. Tonn. (Mepex 2022).

	Plast	Metall	Total
Fiskeri	3 100	3 100	6 200
Akvakultur	25 000	7 000	32 000
Fritidsfiske	170	260	430
Total	28 270	10 360	38 630

⁴⁹ Frist for å implementere produsentansvar er 31. desember 2024. Første rapportering til EU skal gjøres for 2022, og disse tallene må Miljødirektoratet skaffe inntil produsentansvarsselskap er på plass.

⁵⁰ Mepex (2022), Deloppdrag 1 – Kunnskap og kilder til data for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske.

Det er også en stor utfordring å fremskaffe pålitelige tall over avfallsmengdene siden dette sjelden registreres spesifikt hos avfallsaktørene. Riktignok finnes noe tallgrunnlag fra enkelte aktører innen mottak og behandling, men som hovedregel baseres vurderingene på at mengde avfall er lik mengde utstyr satt på markedet. Dette bygger på en forutsetning om at anskaffelser av nytt utstyr har holdt seg relativt stabilt gjennom utstyrets levetid. Av anslått mengde plastavfall utgjør utstyr fra akvakultur 68 prosent av totalen, mens fiskeri utgjør 30 prosent og fritidsfiske utgjør 2 prosent (se Figur 1).



Figur 1. Anslått andel av total generert mengde plastavfall fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske 2020 (Mepex 2022).

Når det kommer til behandlingsmåte for det kasserte utstyret, er tallgrunnlaget svært usikkert, men en oversikt er vist i Tabell 5. Vår kunnskap om dette er basert på opplysninger fra enkelte spesialiserte aktører som håndterer slikt avfall. En del av avfallet går til materialgjenvinning, mens avfallet som er oppgitt under "annen disponering" i tabellen går til deponi, forbrenning eller hensettes/lagres i påvente av framtidig løsning.

Tabell 5. Antatte mengder og behandlingsløsninger for utstyr som inneholder plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Tonn. (Mepex, 2022)

	Total	Materialgjenvinning	Annen disponering
Plast			
Fiskeri	3 100	1 500	1 600
Akvakultur	25 000	8 000	17 000
Fritidsfiske	170	0	170
Total	28 270	9 500	18 770
Metall			
Fiskeri	3 100	2500	600
Akvakultur	7 000	6000	1000
Fritidsfiske	260	0	260
Total	10 360	8 500	1 860

Det er betydelig potensial for å øke både forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av utstyr innen fiskeri og akvakultur.

Bransjen har i møter sagt at det er viktig at et nytt produsentansvar ikke ødelegger for eksisterende løsninger for håndtering av kassert utstyr, som de mener fungerer i dag. Dette gjelder særlig for utstyr fra akvakulturnæringen. Når det gjelder utstyr fra fiskeri, er det kun noen få havner som anløpes av fiskefartøy, som har mottak for kassert fiskeritstyr i dag. Innføring av krav i skipsavfallsdirektivet (EU 2019/883) om mottak av avfall i havner sammen med produsentansvaret vil derfor bidra svært positivt til innsamling av slikt utstyr.

8.3 Grensegang mellom kostnader i havner som skal dekkes av produsentansvar og generelt avfallsgebyr ihht skipsavfallsdirektivet

Skipsavfallsdirektivet stiller krav om at skip skal betale et generelt avfallsgebyr ved anløp til havn. Gebyret skal dekke omkostningene forbundet med mottak og videre håndtering av avfall fra skip, herunder oppfisket avfall. Havneansvarlig skal ut fra behovet for levering sørge for etablering og drift av mottaksordninger for avfall fra skip i havnen. Mottaksordningene skal legge til rette for at avfall fra skip blir samlet inn og utsortert på en måte som tilrettelegger for ombruk og materialgjenvinning. Kravene i skipsavfallsdirektivet omfatter også kassert fiskeutstyr som inneholder plast. Miljødirektoratet har etter høring oversendt sin endelige anbefaling av gjennomføring i norsk rett til KLD 16. juni 2022.

Direktiv om plastprodukter stiller krav om at produsentene skal dekke kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, som har blitt levert til mottaksanlegg i havn i henhold til skipsavfallsdirektivet eller til andre tilsvarende innsamlingssystemer.

En mulig løsning for å ivareta kravet til kostnadsdekning i direktiv om plastprodukter, er at produsentene finansierer de kostnadene havneansvarlig har for separat innsamling av utstyr i plast fra fiskeri. En annen mulig løsning er at produsentene samler inn eller henter fiskeutstyret som leveres i havn. Begge alternativ vil redusere havnens kostnader, og dermed også avfallsgebyret. I forbindelse med gjennomføringen av produsentansvaret, må vi gjøre en nærmere vurdering av hvordan kravene i skipsavfallsdirektivet og direktiv om plastprodukter skal ivaretas i produsentansvarsordningen.

8.4 Gjennomføring i andre land

Sverige

Sverige vedtok 3. november 2021 en serie forskrifter for å innføre direktiv om plastprodukter, herunder forordning om produsentansvar for fiskeriredskap. Sverige har satt mål om å samle inn minst 20 prosent av mengden som settes på det svenske markedet i 2027. En produsentansvarsorganisasjon skal sørge for tilgjengelige mottaksplasser for innsamling av fiskeriredskap. Mottakene kan inkludere kommunale mottak og kompensering av disse. Naturvårdsverket skal bestemme størrelsen på beløp som utbetales til kommuner. Vederlag som produsenter må betale skal blant annet ta hensyn til fiskeriredskapenes ombruks- og materialgjenvinnbarhet.

Island

Island har hatt en slags produsentansvarsordning for fiskeriredskaper siden 2005. Icelandic Recycling Fund har inngått avtale/kontrakter med store fiskerier, som samler inn og materialgjenvinner utstyr i plast, og de rapporterer mengder som samles inn og som blir materialgjenvunnet. Nå ordner bransjen innsamling og behandling av kassert fiskeriredskap selv, men dersom de mislykkes har

Icelandic Recycling Fund allerede beregnet avgift/pris i kr/kg for ulike typer utstyr med egne tollnumre. Dette vil kunne bli innkrevd på kort varsel dersom bransjen ikke håndterer det kasserte utstyret selv på en god måte. Avtalene/kontraktene skal nå revideres, og det vil vurderes om det er behov for tilpasninger til krav i direktiv om plastprodukter.

Danmark

I Danmark inngikk regjeringen og de øvrige politiske partiene en avtale om utvidet produsentansvar for emballasje og engangsplastprodukter 30. august 2022. Avtalepartene er enige om at utvidet produsentansvar for fiskeredskaper etableres som en ordning, hvor innsamling av fiskeredskaper av plast skal skje via havner, kommunale innsamlingsordninger og produsentene selv. For næringsfiskeredskaper i de store havnene skal innsamlingen skje via produsentene, mens fritidsfiskeutstyr skal innsamles i mindre havner eller via kommunale innsamlingsordninger. De mindre havnene/kommunene skal få dekket sine utgifter basert på årlig dokumentasjon.

8.5 Mål for separat innsamling til materialgjenvinning

Norge skal fastsette minimumsmål for innsamling av uttjente fiskeredskaper som inneholder plast til materialgjenvinning.

Vår anbefaling er at vi setter et nasjonalt mål for mengde innsamlet avfall i forhold til mengder satt på markedet, som skal bidra til økt levering av kassert og oppfisket utstyr og dermed redusert forsøpling. Det bør i tillegg stilles krav om at separat innsamlet avfall fortrinnsvis forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre dette ut fra avveining av miljøhensyn, ressurshensyn og økonomiske forhold ikke er berettiget. Dette er i tråd med direktivets formål. Mepex har anslått at rundt 47 prosent av mengden fiskeutstyr som inneholder plast (total vekt for plast og metall) som settes på det norske markedet blir materialgjenvunnet⁵⁰, men det er stor usikkerhet i anslaget. Sverige har satt mål om å samle inn minst 20 prosent av mengden som settes på det svenske markedet i 2027.

Vi foreslår at vi i deloppdrag 3 utreder et innsamlingsmål som er realistisk å oppnå, og som samtidig vil bidra til at mer kassert fiskeutstyr blir samlet inn. Vi foreslår at vi involverer bransjen i arbeidet med å sette et slikt mål. Vi vil samtidig vurdere

å sette et eget mål for materialgjenvinning i tillegg, for å stimulere til innovasjon og økt materialgjenvinning.

8.6 Alternativer for gjennomføring av produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske

8.6.1 Bransjeavtale

Miljødirektoratet oversendte en anbefaling til Klima- og miljødepartementet (KLD) i september 2019 om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til en mulig produsentansvarsordning for utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, inkludert å lage et utkast til en bransjeavtale. Dette skulle være en forberedelse til et framtidig produsentansvar. KLD gikk ikke videre med dette.

8.6.2 Regulering gjennom forskrift

Produsentansvaret bør reguleres så langt det er hensiktsmessig i tråd med grunnmodellen i kapittel 2.4.

Grunnmodellen innebærer at pliktene stilles i så stor grad som mulig til produsent (importører og norske produsenter), men at pliktene skal gjennomføres av et eller flere returselskaper. Returselskap skal godkjennes av Miljødirektoratet. Vi vil også vurdere om pliktene på visse vilkår kan oppfylles av produsent på egenhånd.

En forskrift bør bygge på grunnmodellen som vi anbefaler for de ulike produsentansvarsordningene og aktuelle krav som må utredes nærmere kan være:

- produsent om å etablere eller knytte seg til og betale vederlag til et godkjent returselskap som skal sikre at pliktene til produsent ivaretas. På gitte betingelser kan produsent oppfylle pliktene på egenhånd. Miljødirektoratet godkjenner returselskap.
- produsent om å sørge for å dekke vesentlige deler av kostnader for separat innsamling av kassert fiskeutstyr som inneholder plast, som har blitt levert til mottaksanlegg i havn i henhold til skipsavfallsdirektivet eller andre tilsvarende innsamlingssystemer, samt transport og avfallsbehandling for dette.
- produsent om å oppnå innsamlingsmål.
- returselskap om geografisk dekning
- tredjepartsverifikasjoner, som revisors kontrollhandling, vurderes som et tiltak for å skape tillit til at rapporteringer er korrekte. Rapporten som kan være aktuelle er varetilførselsrapporter, innsamling og behandlingsrapporter.
- at returselskapet skal være åpent for alle produsenter innenfor produktene returselskapet er godkjent for
- at returselskap er non-profit
- at returselskapene skal likebehandle medlemmene
- at returselskapene skal bruke eksisterende løsninger eller konkurranseutsette det operative innsamlingsarbeidet og behandling av avfallet
- produsent om å dekke kostnader for holdningsskapende arbeid om riktig avfallshåndtering, negative miljøeffekter, muligheter for ombruk osv.
- produsent om å rapportere til myndighetene mengder utstyr satt på markedet og avfall samlet inn
- returselskap om differensiering av vederlag av vederlag ut fra egnethet for ombruk og materialgjenvinning.

Med en ny ordning må det etableres returselskap for utstyr i plast for de tre kategoriene fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Produsent får plikt til å etablere eller knytte seg til og betale vederlag til et godkjent returselskap og det vil derfor være deres ansvar at slike selskap etableres. Det finnes bransjeorganisasjoner som kan tenkes å ville ta på seg en rolle i å etablere returselskap på vegne av produsentene. Dette kan være hensiktsmessig, men er et valg produsentene må ta i samarbeid med slike organisasjoner.

Det finnes allerede etablerte behandlingsløsninger for flere typer utstyr i plast fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske. Disse fungerer til dels uavhengig av hverandre. Om disse løsningene skal brukes videre er et valg produsent tar via sine returselskap. Reguleringen av produsentansvaret bør ikke være til hinder for at eksisterende og effektive løsninger videreføres. Vi vurderer at det kan være hensiktsmessig å etablere to eller tre produktgrupper som skiller mellom ulike typer utstyr, og at returselskap kan søke om godkjenning for en, flere eller alle produktgrupper. Dette vil gjøre det mulig å benytte eksisterende aktører i størst mulig grad. Det gjør det også mulig for produsenter å etablere returselskap som leverer tjenester tilpasset de enkelte produktgrupper.

Med flere produktgrupper, kan det oppstå overlapp i avfallshåndteringen mellom de ulike produktgruppene. Miljødirektoratet kan også motta flere søknader om godkjenning for samme produktgruppe (se diskusjon om parallelle returselskap i kapittel 2.2). Samlet kan dette medføre noe mer ressursbruk hos myndighetene, men vi mener det kan forsvares ved at produsentansvaret blir bedre tilpasset markedet og i sin helhet mer effektivt.

8.7 Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret forskriftsfestes og at pliktene utformes i tråd med grunnmodellen i kapittel 2.4, og dette er beskrevet i forrige kapittel.

Vi anbefaler at vi i deloppdrag 3 utreder et innsamlingsmål og at vi involverer bransjen i arbeidet. Det bør i tillegg stilles krav som ivaretar at separat innsamlet avfall fortrinnsvis forberedes til ombruk og materialgjenvinning. Vi vil også vurdere å sette et eget mål for materialgjenvinning i tillegg til innsamlingsmålet, for å stimulere til innovasjon og økt materialgjenvinning.