

Oppdatert tiltaks- og virkemiddelvurdering mot marin forsypling

1 Bakgrunn

I 2016 sendte Miljødirektoratet en overordnet vurdering av kilder og tiltak mot marin forsypling til Klima- og miljødepartementet (KLD). Vi pekte ut syv tiltak som burde prioriteres. Dagens kunnskapsgrunnlag underbygger viktigheten av å videreføre flere av de prioriterte tiltakene fra 2016. Avfall fra sjømatnæringene utgjør fortsatt den største andelen av marin forsypling i Norge, i tillegg til forbrukerrelatert avfall som engangsprodukter og emballasje.

I det følgende beskriver vi status på tiltakene fra 2016 og anbefalinger om videre oppfølging. Samtidig kommer vi med nye forslag til prioriteringer som kan bidra inn i det videre arbeidet med å forebygge marin forsypling i Norge. Fordi marin forsypling i stor grad er en global problemstilling, omtaler vi også status for relevant internasjonalt arbeid som vi mener vil være viktig å følge opp i tiden fremover.

For oppdatert kunnskap om forekomsten av og kilder til marin forsypling i Norge viser vi til vedlagt kunnskapsrapport.

1.1 Marin forsypling – konsekvenser og skadepotensial

Marin forsypling er en av vår tids største globale miljøutfordringer og det er også en utfordring i Norge. Gjenstander av plast utgjør den største delen av det marine avfallet. Når vi i dette notatet omtaler marin forsypling er det derfor i hovedsak relatert til plast.

Marin forsypling medfører en rekke negative konsekvenser for miljø og økonomi. Marint avfall kan føre til skader på dyr enten gjennom opptak eller at de vikler seg inn ulike gjenstander. Plasten kan også i mange tilfelle inneholde helse- og miljøfarlige stoffer som spres når plast havner i naturen og brytes ned. Det er også dokumentert at fremmede arter spres med plast i havet. Enhver forurensning av det marine miljø kan føre til negative konsekvenser for sjømatnæringene, blant annet ved å skade omdømmet. I tillegg er det betydelige kostnader knyttet til opprydding, skader på materiell (f.eks. ved at plasten vikler seg inn i båtmotorer), tap av fiskeutstyr og forsyplede strender som er mindre attraktive for rekreasjon og turisme. Plastgjenstander på avveie reduserer også muligheten for ombruk og materialgjenvinning av produktene.

1.2 Økt oppmerksomhet på forebyggende tiltak og gjenvinning

Marin forsypling har kommet høyt på den politiske agendaen de siste årene, både nasjonalt og internasjonalt. Siden 2016 har det i Norge vært stor aktivitet for å rydde opp i marin forsypling ved tilskudd over statsbudsjettet og også med midler fra andre finansieringsordninger som Handelens Miljøfond og Sparebankstiftelsen DnB. Registrering av funn fra ulike ryddeaksjoner har samlet inn mye informasjon, og har gitt mer innsikt i plastforsyplingen både langs kysten og i vassdragene.

Det er fortsatt behov for å rydde opp de store mengdene marin forsypling som finnes langs norskekysten og på havbunnen. Samtidig er det bred enighet globalt om at tilførselen av forsypling må reduseres, og oppmerksomheten på forebyggende tiltak har økt. Regjeringen la i 2016 frem en helhetlig plaststrategi i Stortingsmelding 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitik og sirkulær

økonomi, med en rekke tiltak mot marin forurensning. I 2018 la også EU-kommisjonen fram sin strategi for plast i den sirkulære økonomien, for «smartere» bruk av plast, økt materialgjenvinning, redusert bruk av engangsprodukter i plast og mindre utslipp av mikroplast. Videre har FNs miljøforsamling erklært en nullvisjon for utslipp av marin forurensning, og jobber med å finne varige, internasjonale løsninger som forhindrer forurensning og bedrer dagens situasjon. Endringer av FNs baselkonvensjon om grensekryssende transport av farlig avfall fra 2019 sikrer bedre kontroll ved eksport og import av blandet plastavfall, som har en større risiko for å havne på avveie enn rene plastfraksjoner. Norge har vært aktive i det internasjonale arbeidet-

1.3 Relevante EU-direktiv

Som en oppfølging av EUs handlingsplan for sirkulær økonomi ble det i 2018 vedtatt endringer av EUs rammedirektiv for avfall (2018/851) og direktiv om emballasje og emballasjeavfall (2018/852) som vil være relevant i arbeidet med å redusere marin forurensning. De reviderte direktivene omfatter blant annet økte og langsiktige mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet, der plast er *en* viktig del, og plastemballasje.

I 2019 vedtok EU et nytt direktiv om mottaksanlegg i havner for levering av avfall fra skip (2019/883/EU), heretter omtalt som skipsavfallsdirektivet. Samme år ble også direktivet om plastprodukter (2019/904/EU) vedtatt.

Formålet med skipsavfallsdirektivet er å beskytte havmiljøet ved å redusere utslipp til sjøs av avfall og rester fra skip og ved å øke tilgangen på og bruken av mottaksanlegg for avfall i havner. Direktivet omfatter krav til oppfølging av og tilsyn med skip, utvidelse av rapporteringskrav for flere typer skip og krav til havner om mottak av sortert avfall og mottak av oppfisket avfall. Bestemmelsene trer i kraft sommeren 2021. En nærmere beskrivelse av aktuelle bestemmelser omtales i avsnitt 2.1.2.

Direktivet om plastprodukter skal stimulere til økt innsamling, ombruk og materialgjenvinning av plast og bidra til vesentlig mindre forurensning. Det inneholder ulike virkemidler både for engangsprodukter av plast og utstyr fra fiskeri og akvakultur som inneholder plast. Norsk miljøforvaltning har bidratt aktivt i utviklingen av dette EU-regelverket, og har delt kunnskap og forslag til løsninger. Den norske modellen for regulering av drikkevareemballasje er blant annet en løsning som mange land er svært interessert i som del av gjennomføring av direktivet.

Flere av kravene i disse direktivene sammenfaller med tiltakene som framgår av den norske plaststrategi fra 2016/2017 og oppfølgingen av disse i etterkant. Direktivene er ikke innlemmet i EØS-avtalen (per 2. juli 2020). Direktivet om plastprodukter, rammedirektivet for avfall og emballasjedirektivet er vurdert som EØS-relevant og akseptabelt av Norge^{1,2}. Skipsavfallsdirektivet er også vurdert som EØS-relevant, men hvorvidt direktivet anses som akseptabelt for innlemmelse i EØS-avtalen er fortsatt under diskusjon³. Videre arbeid med implementering av direktivene vil dermed være en viktig del av det pågående nasjonale arbeidet med å forebygge marin forurensning.

¹ [EØS-posisjonsnotat](#) om SUP

² [EØS-posisjonsnotat](#) om endringen i rammedirektivet for avfall

³ [EØS-posisjonsnotat](#) om skipsavfallsdirektivet

2 Pågående og framtidig arbeid og prioriteringer

I det følgende har vi beskrevet status for flere av områdene det er arbeidet videre med etter at den nasjonale plaststrategien ble lagt fram i 2016/2017. Vi beskriver også nye områder som vi mener må styrkes for å redusere den marine forøplingen.

2.1 Det er viktig å redusere tap av utstyr fra fiskeri- og akvakulturnæringen

Avfall fra fiskeri og akvakultur har et stort skadepotensial og all tilgjengelig kunnskap viser til at disse næringene til sammen utgjør den største kilden til marin forøpling i Norge⁴. For å redusere forøpling fra fiskeri- og akvakulturnæringen er det jobbet videre med flere mulige tiltak.

2.1.1 Produsentansvarsordning for utstyr fra fiskeri- og akvakultur

Etter oppdrag fra KLD oversendte Miljødirektoratet i mai 2019 en anbefaling om arbeidet med en produsentansvarsordning for utrangert utstyr fra fiskeri- og akvakulturnæringen. Ordningen skal sikre at produsentene tar et større ansvar for å forhindre at avfall fra disse sektorene kommer på avveie.

Underveis i det pågående nasjonale arbeidet, ble tap av slikt avfall også aktualisert ved at EUs direktiv om plastprodukter ble vedtatt. Direktivet krever blant annet innføring av en utvidet produsentansvarsordning for utstyr til fiskeri og akvakultur som inneholder plast, innen 1. januar 2025. I lys av det nye direktivet ga Miljødirektoratet i september 2019 KLD anbefaling om videre arbeid på dette området. Flere av de kommende kravene i produsentansvaret vil være viktig for å forebygge at avfall kommer på avveie fra fiskeri og akvakultur. Det er behov for bedre kontroll av mengden utstyr som produseres, avfall som genereres, hva som skjer med dette og økt kunnskap om marin forøpling blant personell som jobber innenfor sjømatnæringene. EU kommisjonen skal komme med retningslinjer for hvordan denne rapporteringen skal foregå innen 3. januar 2021.

Prioritering: Vi anbefaler at det arbeides videre med en hensiktsmessig innføring av produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen.

2.1.2 Vederlagsfri levering av oppfisket marint avfall

Under ordinært fiske tar fiskefartøy opp til dels store mengder marint avfall, ofte i form av fiskeredskaper, eksempelvis at de fanges i trålen. I dag må fartøyene betale for å levere dette avfallet i havn, med unntak av levering til utvalgte havner som er en del av prøveprosjektet "Fishing for Litter". Etter et oppdrag fra KLD sendte vi i 2018 en anbefaling om systemer for vederlagsfri levering av oppfisket marint avfall i havn. Slike systemer er viktig for å gi fiskerne insentiv til å ta med avfallet til havn slik at avfallet håndteres riktig, noe som vil bidra til å redusere de negative konsekvensene ved å la avfallet ligge, blant annet spøkelsesfiske. Vi anbefalte at forurensningsforskriften kapittel 20 endres slik at fiskefartøy og oppfisket marint avfall inkluderes i det generelle avfallsgebyret for havner. Dette betyr at fiskefartøy, på lik linje med andre skip, betaler et avfallsgebyr ved anløp i havn som påløper uansett om avfall blir levert eller ikke.

Vår anbefaling er i tråd med EUs skipsavfallsdirektiv. Innføringen av et eventuelt avfallsgebyr må også sees i sammenheng med videre implementering av direktivet om plastprodukter og kravet om innføring av produsentansvar for utstyr fra fiskeri. Miljødirektoratet vil i samarbeid med

⁴ Se vedlagt kunnskapsstatus

Sjøfartsdirektoratet sende KLD forslag til endringer i forurensningsforskriften kapittel 20 innen 1. oktober 2020, slik vi har fått i oppdrag fra departementet.

Prioritering: Vi opprettholder tidligere anbefaling om å utvide det generelle avfallsgebyr ved anløp i havn til å gjelde for fiskefartøy, slik at oppfisket avfall kan leveres "vederlagsfritt".

2.1.3 Avfallshåndtering fra akvakulturanlegg

Utover tiltakene som ble foreslått i 2016, ser Miljødirektoratet et behov for å styrke oppfølgingen av avfallshåndteringen ved akvakulturanlegg. Alle akvakulturanlegg har tillatelse etter forurensningsloven som blant annet stiller krav til utslipp og avfallshåndtering ved anleggene. Registreringer av avfall langs kysten viser likevel at forsøpling også er en utfordring i denne næringen⁵. I tillegg til tap av større gjenstander som gangbaner, rensebatter og tau, viser undersøkelser at slitasje på nøter og fôrrør også medfører utslipp av mikroplast.

Vilkårene i dagens utslippstillatelser varierer, og mange av tillatelsene er gamle og ikke tilpasset dagens situasjon. For å sikre enklere søknadsprosesser og likere vilkår for anleggene har Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet foreslått at enkelttillatelser som hovedregel ikke skal utstedes, men at vilkår i tillatelsene skal erstattes av standardkrav i forskrift, jf. oversendelsesbrev til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og KLD av 25. november 2019. Forslaget inkluderer blant annet krav om årlig befarings av strandsonen for å avdekke om den er synlig påvirket av avfall eller forurensning fra driften av akvakulturanlegget.

Gjennomføring av tilsyn ved anleggene er et viktig virkemiddel for å sikre overholdelse av krav i forskrift og tillatelser, og øke virksomhetenes bevissthet rundt avfallshåndtering. Miljødirektoratet og fylkesmannen har gjennomført flere tilsynsaksjoner mot akvakulturanleggene de siste årene. I tillegg gjennomfører fylkesmannen risikobaserte tilsyn med de virksomhetene de har ansvar for. Miljødirektoratet vil sammen med fylkesmannen følge opp avfallshåndteringen ved anleggene med videre tilsyn framover.

Økt veiledning vil samtidig kunne være et viktig virkemiddel som kan bidra til at virksomhetene jobber for å forhindre at avfall kommer på avveie. I forbindelse med eventuelt nye forskriftskrav vil det være aktuelt å utarbeide veiledningsmateriell til fylkesmannen, hvor også avfallshåndtering og plastforsøpling vil være relevante tema.

Prioritering: Miljødirektoratet vil i samarbeid med fylkesmannen prioritere veiledning og tilsyn med plastforsøpling og avfallshåndtering ved akvakulturanleggene.

2.1.4 Utslipp av mikroplast fra fôrrør i akvakulturnæringen

Miljødirektoratet har sett nærmere på omfanget av utslipp av mikroplast fra fôrrør i akvakulturnæringen. Det er fortsatt store usikkerheter knyttet til hvor mye mikroplast som slippes ut som følge av slitasje av fôrrør hvert år. Foreløpige estimer tilsier at den totale mengden er betydelig, men likevel lav sammenlignet med utslipp som følge av slitasje på bildekk. Samtidig er det et stort potensial for utslippsreduksjon ved å forbedre prosedyrer og drift av fôrsystemer.

⁵ Se vedlagte notat om kunnskapsstatus

Prioritering: Miljødirektoratet vil i løpet av 2020 skaffe oppdaterte tall på utslipp av mikroplast fra sjøbaserte kilder, deriblant mikroplast fra fôrrør. Vi vil deretter vurdere hvordan dette kan følges opp fra miljømyndighetenes side.

2.2 Redusert forsøpling fra engangsprodukter og emballasje i plast

Engangsprodukter og emballasje i plast utgjør også en betydelig andel av forsøplingen langs kysten og vassdragene i Norge, og i sørlige deler av landet er forbrukerrelatert avfall den største kilden til forsøpling. I tiltaksvurderingen fra 2016 anbefalte vi å vurdere å utvide produsentansvarsordningen for emballasje til å inkludere et medansvar for finansiering av opprydding av forsøpling. Oppfølgingen må nå sees i sammenheng med implementeringen av direktivet om plastprodukter, som krever et slikt medansvar for enkelte engangsprodukter. Samtidig bør innføringen av forbud mot utvalgte engangsprodukter og øvrige krav i direktiv om plastprodukter prioriteres i det videre arbeidet mot marin forsøpling.

2.2.1 Produsentansvar for plastprodukter som inkluderer medansvar for forsøpling

Kostnader til opprydding av forsøpling er ikke del av dagens produsentansvar for emballasje, selv om kravet om at returselskapene skal samle inn en rimelig mengde emballasjeavfall, og pant og avgifter på drikkevareremballasje bidrar vesentlig til redusert forsøpling.

Det er hensiktsmessig å utrede et medansvar for forsøpling som del av gjennomføringen av krav knyttet til produsentansvar i EUs direktiv om plastprodukter.⁶⁷ Direktivet krever innføring av utvidet produsentansvar, herunder medansvar for forsøpling av visse typer plastemballasje i tillegg til en rekke andre produkter som inneholder plast. Gjennomføringsfristen er 31. desember 2024, men for tobakksprodukter og for produkter der det allerede finnes en produsentansvarsordning, slik vi har for emballasje, er fristen 5. januar 2023. EU-kommisjonen utarbeider nå veiledning om produsentansvarsordninger, blant annet knyttet til kostnader for opprydding etter forsøpling av disse plastproduktene. Dette blir viktig informasjon i vårt videre arbeid.

Prioritering: Vi anbefaler å gjennomføre bestemmelsene om produsentansvar i EUs direktiv om plastprodukter som del av øvrig arbeid med innretningen av produsentansvaret i Norge.

2.2.2 Innføring av forbud mot engangsprodukter og noen av de øvrige kravene i direktivet om plastprodukter

På oppdrag fra KLD har Miljødirektoratet igangsatt arbeidet med å vurdere og anbefale egnede virkemidler for gjennomføring av noen av de øvrige bestemmelsene i direktivet om plastprodukter. Som del av gjennomføringen av direktivet har Miljødirektoratet foreslått et forbud mot enkelte plastprodukter, inkludert alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast⁸. Forslaget er i tråd med omsetningsforbudet i direktivet og omfatter følgende plastprodukter: bomullspinner, bestikk (kniver, skjær, gafler og spisepinner), tallerkener, sugerør, rørepinner for drikke og ballongpinner, i tillegg til matbeholdere, drikkevareremballasje og drikkebeger dersom de er laget av EPS (isopor). Forslaget har

⁶ Brev med forslag til gjennomføring av EU-rettsakter om emballasje og emballasjeavfall. Vår arkivref. 2018/11490

⁷ Brev om gjennomføring av deler av EU-direktiv om plastprodukter. Vår arkivref. 2019/6955.

⁸ Miljødirektoratet (2020) Anbefaler forbud mot enkelte plastprodukter

vært på høring, med frist 19. juni 2020 og vi vil i nær framtid oversende en sammenstilling av høringsuttalelsene og vårt endelige forslag til nasjonale forbud til KLD.

Direktivet inneholder i tillegg en rekke andre bestemmelser, blant annet krav om redusert forbruk, materialgjenvinningskrav, krav til produktdesign og produktmerking, og krav om å drive holdningsskapende arbeid. Miljødirektoratet oversendte 15. juni 2020 våre overordnede vurderinger til KLD om videre prosess og valg av virkemidler for gjennomføring. Vi arbeider nå videre med gjennomføringen, i tråd med føringer fra KLD.

KLD nedsatte en arbeidsgruppe for engangsprodukter av plast med aktører fra næringsliv og miljøorganisasjoner, som la fram sine anbefalinger om tiltak og virkemidler for å redusere miljøkonsekvensene av engangsprodukter 1. april 2020. Miljødirektoratet vil se hen til arbeidsgruppens anbefalinger.

Som del av Miljødirektoratets arbeid vil vi vurdere behovet for mer kunnskap om forsøpling av engangsprodukter av plast. For å sikre at det utarbeides treffsikre tiltak i henhold til kravene i direktivet, inkludert krav om opprydding og holdningsskapende arbeid, vil det være nødvendig med mer kunnskap om hvilke områder og målgrupper tiltakene bør rette seg mot.

Prioritering: Når vi har vurdert og sammenstilt høringsuttalelsene vil vi oversende til departementet våre anbefalinger til nasjonale omsetningsforbud mot enkelte engangsprodukter av plast. Vi viser også til våre nylig oversendte overordnede vurderinger knyttet til gjennomføring av øvrige deler av EUs direktiv om plastprodukter, og vil sende departementet konkrete forslag til nasjonale forskrifter i løpet av 2020.

2.3 Organiseringen av opprydding i marin forsøpling må styrkes

Marin forsøpling er en tverrsektoriell utfordring og vi er avhengig av løpende dialog og effektivt samarbeid blant offentlige myndigheter for å sikre at det utarbeides gode løsninger på problemet. Flere av tiltakene som er satt i gang for å bidra til dette bør derfor fortsette.

2.3.1 Statlig samarbeidsforum

I 2018 ble det opprettet et statlig samarbeidsforum for myndigheter som arbeider med opprydding av marin forsøpling. Formålet med forumet er å styrke det tverrsektorielle samarbeidet ved å dele kunnskap og bidra til en god organisering og ansvarsfordeling i arbeidet med oppryddingen av marin forsøpling.

Forumet ledes av Miljødirektoratet og medlemmene er Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, Kystvakten, Senter for oljevern og marint miljø (SOMM), Sysselmannen på Svalbard, Skjærgårdstjenesten v/Oslofjordens Friluftsråd, Statens Naturoppsyn, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Vestland og Handelens Miljøfond.

Møtene gir deltagerne mulighet til å utveksle erfaringer og synspunkter, samt planlegge aktiviteter og diskutere utfordringer. Samarbeidsforumet ble i første omgang opprettet for to år. I 2019 besluttet forumet selv at samarbeidet fortsetter.

Prioritering: Statlig samarbeidsforum videreføres som en arena for dialog mellom statlige aktører.

2.3.2 Videreføre tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen for tiltak mot marin forsøpling som Miljødirektoratet forvalter, ble opprettet 2015 og har bidratt til at store mengder marint avfall er ryddet i strandsonen nasjonalt. I tillegg har ordningen utløst et stort folkelig engasjement gjennom at flere tusen frivillige og profesjonelle ryddere har deltatt i ulike strandryddeaksjoner. De siste årene er det delt ut ca. 70 millioner kroner årlig til oppryddingstiltak og forebyggende tiltak mot marin forsøpling gjennom denne ordningen.

Tilskuddsordningen ble forskriftsfestet 1. januar 2019. Forskriften avgrenser de ytre rammene for ordningen og fungerer samtidig som veiledning for aktører som ønsker å søke om tilskudd. Lister over søkere og tilskuddsmottakere blir gjort tilgjengelig for offentligheten via våre nettsider for å sikre transparens i søknadsbehandlingen.

De siste årene har det kommet flere andre finansieringskilder til marin forsøpling. Handelens miljøfond bruker betydelige midler på flere områder knyttet til marin forsøpling, herunder også til opprydding. Likeledes bruker Sparebankstiftelsen DnB midler til lokale og nasjonale prosjekter som kan være relatert til opprydding av marin forsøpling. Det er nødvendig å ha god samordning mellom tilskuddsordningen som Miljødirektoratet forvalter og de andre finansieringskildene, og det er etablert gode kontakter for å få til dette. Søkere til den statlige tilskuddsordningen skal også opplyse om de mottar støtte fra andre offentlige og private finansieringsordninger i søknaden til Miljødirektoratet.

Senter for oljevern og marint miljø (SOMM) ble formelt opprettet i 2018, og er en etat under Samferdselsdepartementet. De har blant annet ansvar for å veilede om, tilrettelegge for og gjennomføre tiltak knyttet til opprydding av marin forsøpling. For å samle ansvaret for opprydding av marin forsøpling nasjonalt, anser vi det som hensiktsmessig at SOMM overtar ansvaret med å forvalte tilskuddsordningen for tiltak mot marin forsøpling.

Prioritering: Vi anbefaler at tilskuddsordningen for tiltak mot marin forsøpling videreføres, og at ansvaret for ordningen overføres til SOMM.

2.3.3 Lage en nasjonal plan for opprydding av marin forsøpling

Arbeidet med opprydding av marin forsøpling er i dag preget av mange aktører og initiativer med en varierende grad av kompetanse, ressurser og samordning. Vi mener en plan for oppryddingsarbeidet i større grad vil bidra til å sikre at tilgjengelige ressurser utnyttes i de områdene hvor det er mest hensiktsmessig. Det innsamlede datagrunnlaget, som stadig blir bedre, må brukes for å organisere og prioritere innsatsen slik at oppryddingen blir mest mulig effektiv og målrettet.

SOMM har i 2020 fått i oppdrag fra KLD å utarbeide forslag til alternative modeller for best mulig organisering av ryddearbeidet på nasjonalt nivå. I forbindelse med oppdraget skal de også beskrive rollefordelingen mellom aktuelle aktører. En naturlig videreføring av dette oppdraget vil være å utarbeide en nasjonal plan for oppryddingsarbeidet. Planen bør utarbeides av SOMM, i samarbeid med Miljødirektoratet og andre sentrale aktører.

Prioritering: Vi anbefaler at det utarbeides en nasjonal plan for opprydding av marin forsøpling og at SOMM får et hovedansvar for dette.

2.4 Styrke kommunens rolle som forsøplingsmyndighet

I 2008 gjennomførte Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning en felles kommuneundersøkelse på forsøpling som viste store mangler i kommunenes oppfølging av regelverket

på forsøplingsområdet. Som følge av tilsynet ble en egen veileder for oppfølging av forsøplingssaker opprettet på Miljøkommune.no som et hjelpemiddel for kommunene.

I tiltaksvurderingen fra 2016 foreslo Miljødirektoratet å vurdere muligheten for at kommunen kunne vedta overtredelsesgebyr i forsøplingssaker som et prioritert tiltak.

2.4.1 Tilsyn, veiledning og mulig framtidig bruk av overtredelsesgebyr i forsøplingssaker

I 2017 ble det gjennomført et nytt kommunetilsyn på forsøplingsområdet. Konklusjonene var at kommunene fortsatt har et stort forbedringspotensial innenfor forsøplingsområdet, og at det er behov for å sette mål, kartlegge problemet og utvikle handlingsplaner og rutiner for håndtering av forsøplingssaker. Det er et spesielt behov for bedre systemer og rutiner for forsøplingssaker i kommunene som sikrer at de bruker sin myndighet på forsøplingsområdet mer aktivt.

Tilsynsrapporten fra 2017 konkluderte videre med at det med jevne mellomrom er viktig å kontrollere om kommuner oppfyller sine forpliktelser på forsøplingsområdet. Miljødirektoratet vil i dialog med fylkesmannen vurdere behovet for ytterligere tilsyn for å følge opp avvikene fra 2017 og bedre veiledning mot kommunene på forsøplingsområdet.

Miljødirektoratet har utarbeidet et forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr etter forurensningsloven som ble oversendt KLD 25. mai 2020. Konklusjonen er at vi anser det som mindre hensiktsmessig å innføre hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for forsøpling i denne omgang. Bakgrunnen for det er at vi først omgang ønsker å skaffe oss erfaring med det nye virkemiddelet som overtredelsesgebyr er, på noen begrensede andre fagområder. Basert på erfaringene kan det bli aktuelt å utvide bruken av overtredelsesgebyr til flere områder.

Prioritering: Miljødirektoratet vil følge opp kommunene som forsøplingsmyndighet gjennom tilsyn og veiledning. På sikt kan det bli aktuelt å vurdere om kommunene bør kunne vedta overtredelsesgebyr i forsøplingssaker.

2.5 Kunnskapsgrunnlaget må styrkes

Arbeidet med marin forsøpling er fortsatt preget av store kunnskapshull., selv om kunnskapen har økt de seinere årene. Som vi trakk fram i tiltaksvurderingen fra 2016 mener vi fortsatt at overvåkning og forskning på marin forsøpling må prioriteres.

2.5.1 Styrke kartlegging, overvåkning og forskning på marin forsøpling

2.5.1.1 Fremme marin forsøpling i forskning og relevante forskningsprogrammer

Siden 2016 har blant annet Forskningsrådet finansiert prosjekter som ser på effektene av plast på marine arter i norske havområder. Norge deltar også i flere relevante marine prosjekter under EUs rammeprogram Horisont 2020, inkludert prosjekter som omhandler sjømat og plast i havet.

Noen av kunnskapshullene i dag er knyttet til effekter av forsøplingen og mer kunnskap om kilder og årsakene til at avfallet kommer på avveie. Vi mener derfor at det er viktig å prioritere forskning som bidrar til å tette disse kunnskapshullene. Områdene bør framgå av myndighetenes kunnskapsbehov, som gir viktig signal til forskningsmiljøer og Forskningsrådet i prioriteringen av forskningen.

2.5.1.2 *Arbeid med kartlegging og overvåkning, nasjonalt, i OSPAR og Arktisk råd*

En viktig oppfølging etter tiltaksvurderingen fra 2016 har vært å sikre god overvåking og samordning i bruk av overvåkningsmetoder på tvers av landegrenser, blant annet gjennom deltagelse i OSPAR og arbeidsgrupper i Arktisk råd.

Norge har gjennom OSPAR-konvensjonen forpliktet seg til å overvåke marin forsøpling og å rapportere på indikatorer for strandavfall, avfall på havbunnen og mengde avfall i magen på havhest. I dag gjennomføres det overvåkning av strandavfall ved syv norske strender som en del av oppfølgingen av dette. OSPAR har foreslått å inkludere registrering av vekten på avfallet, i tillegg til antall gjenstander, i sin protokoll som et viktig grep i metodeutviklingen. I 2019 fikk SOMM i oppdrag av KLD å utrede hvorvidt Norge bør utvide nettverket av strender som overvåkes etter OSPARs metode. Forslag til alternative modeller for utvidelse av ordningen ble oversendt i desember 2019 og den ligger nå til vurdering hos KLD. SOMM har i sitt tildelingsbrev for 2019 overtatt ansvaret for den videre oppfølgingen av dette arbeidet. For å sikre at miljøforvaltningens kunnskapsbehov ivaretas, mener vi det er viktig at Miljødirektoratet bistår med faglige råd i det videre arbeidet med utviklingen av OSPAR-overvåkingen.

Registreringer av marin forsøpling i norske havområder gjøres også i begrenset grad i forbindelse med andre overvåknings- og kartleggingsinitiativer. Havforskningsinstituttet (HI) gjennomfører årlige bunntålingsundersøkelser i Nordsjøen som del av den internasjonale overvåkingen av kommersielle fiskebestander. Siden 2013 har HI også registrert avfall som fanges opp i bunntålingene. Videre er det gjennom MAREANO-programmet gjennomført en nasjonal havbunnskartlegging av midtnorsk sokkel og kontinentalskråning, hvor også forekomsten av marin forsøpling har inngått.

Videre deltar Norge aktivt i arbeidsgruppen Arctic Monitoring Assessment Programme (AMAP) under Arktisk Råd. I AMAP er det nedsatt en ekspertgruppe som nå utvikler veiledningsmateriale for overvåking av marin forsøpling og mikroplast i Arktis, som skal ferdigstilles i 2020. Miljødirektoratet bidrar med faglige innspill i arbeidet og sitter som co-chair i ekspertgruppen. I tillegg deltar 11 forskere fra Havforskningsinstituttet, Norsk Institutt for Vannforskning, International Research Institute of Stavanger, Norsk Polarinstitutt, Norsk Institutt for Luftforskning og SINTEF som eksperter i gruppen. Vi deltar tungt inn i dette arbeidet, og er en viktig pådriver for å få på plass harmonisert overvåking både på plast og mikroplast i Arktis.

På nåværende tidspunkt er det fortsatt usikkerheter knyttet til hvordan overvåking av marin forsøpling nasjonalt og utenfor Norges grenser kan innrettes på best mulig måte. Vår deltagelse i OSPAR og AMAP er viktige steg i arbeidet mot å sikre god kunnskapsutveksling og samordning i bruk av overvåkningsmetoder.

Prioritering: Miljødirektoratet mener det er viktig å fremme forskning som kan bidra til å redusere kunnskapshullene knyttet til marin forsøpling, og at dette bør være et prioritert tema i miljømyndighetenes kunnskapsbehov. Videre er det viktig at vi fortsatt bidra aktivt inn i utviklingen av overvåkningsmetoder i OSPAR og Arktisk råd og gjennomfører overvåking av marin forsøpling nasjonalt.

2.5.2 *Behov for standardiserte metoder for registrering av strandavfall*

I tillegg til den organiserte overvåkingen som gjennomføres gjennom OSPAR, samles det inn mye kunnskap om forsøpling langs norske strender og vassdrag i forbindelse med frivillig strandrydding og ulike kartleggingsinitiativ. Frivillige registreringer av avfall dekker større områder enn det organisert

overvåkning og kartlegging vil være i stand til å gjøre. Disse registreringene utgjør også det mest omfattende bidraget inn i dagens kunnskapsgrunnlag om forekomsten av marin forsøpling i Norge. Likevel vil det være begrensninger i kvaliteten på data som samles inn av frivillige. Det er behov for bruk av mer systematiske metoder for å kunne sammenligne forekomsten av forsøpling og kilder langs ulike deler av kysten. Slike registreringer vil blant annet være viktig inn i det videre arbeidet med å avgjøre hvilke områder som bør overvåkes og hyppighet på overvåkingen

SOMM har i samarbeid med Hold Norge Rent (HNR) utviklet en ny nasjonal kartløsning (ryddenorge.no) for registrering av marin forsøpling⁹. Kartløsningen har tatt utgangspunkt i HNR sin frivillige registreringsprotokoll, og er et viktig bidrag i arbeidet med å standardisere registreringer av kildekategorier og gjenstander fra frivillige ryddeaksjoner. Det bør legges til rette for at registreringer utover de frivillige ryddeaksjonene også legges inn her. For at dette skal gjøres på en enhetlig måte bør det utvikles en nasjonal prosedyre for registrering av marin forsøpling. Vi anser dette som en naturlig videreføring av arbeidet med kartløsningen og at disse tiltakene kan gjennomføres av SOMM.

Prioritering: Vi anbefaler at det videreutvikles en nasjonal kartløsning der både data som er samlet inn ved frivillige ryddeaksjoner og andre data kan legges inn. Som en del at dette bør det utvikles en nasjonal prosedyre for hvordan registreringer skal gjennomføres og legges inn i databasen ryddenorge.no. Vi mener det er en god løsning at SOMM får i oppdrag å videreutvikle denne.

2.5.3 Behov for mer kunnskap om isoporforsøpling

I tillegg til våre anbefalinger om generell styrking av overvåking og forskning på marin forsøpling, ser vi et behov for å skaffe mer kunnskap om isoporforsøpling i Norge. Isopor (ekspandert polystyren, EPS) har over flere år vært blant de ti vanligste gjenstandene som finnes ved strandrydding. Undersøkelsene som ble ferdigstilt av Mepex i 2020¹⁰ viste at isopor også utgjør en stor vektandel av avfallet. Isopor er et materiale som brukes av flere bransjer og sektorer, som for eksempel bygg- og anleggsvirksomhet og fiskeri og akvakultur, i tillegg til privat bruk i f.eks. flytebrygger og som emballasje. Vi har foreløpig ikke tilstrekkelig informasjon for å kunne si noe om hvor mye de ulike gruppene/sektorene bidrar til isoporforsøpling, og vi vet lite om årsakene til at avfallet kommer på avveie.

Økt kunnskap er viktig for å redusere forekomsten av isoporforsøpling. Det gjennomføres mange relevante studier og forskningsaktiviteter nasjonalt og internasjonalt som kan bidra til å dekke kunnskapshullene. Dersom dette ikke er tilstrekkelig vil Miljødirektoratet sørge for kunnskapsinnhenting på eget initiativ, som grunnlag for å vurdere mulige tiltak

Prioritering: Miljødirektoratet vil sørge for at miljømyndighetene får tilgang til nødvendig kunnskap om isoporforsøpling i Norge, som grunnlag for å vurdere hensiktsmessige tiltak for å redusere problemet.

3 Internasjonalt arbeid utover EU og som ikke er omtalt tidligere

Marin forsøpling er et problem som går på tvers av landegrenser, og mye av løsningen ligger dermed i en koordinert, internasjonal innsats. Det er derfor viktig at Norge forsetter å bidra aktivt inn i relevante internasjonale prosesser og samarbeidsavtaler, i tillegg til gjennomføringen av nasjonale tiltak og oppfølgingen av det pågående EU-arbeidet.

⁹ www.ryddenorge.no

¹⁰ Mepex (2018) [Et dypdykk i plasthavet](#)

3.1 UNEA

Norge har tatt en ledende rolle i arbeidet med marin forurensning på globalt nivå. Miljødirektoratet bistår KLD i arbeidet under FNs miljøforsamling (UNEA) gjennom deltakelse i ekspertgruppen som ble etablert under UNEA3. Vi deltar også i komiteen som utarbeider en oppdatert underlagsrapport for ekspertgruppens arbeid. For Norge er det særlig viktig å få frem at det er et behov for å samordne innsatsen, gjennom omforente målsetninger, koordinering av ressurser og deling av kunnskap.

3.2 Baselkonvensjonen

I 2019 ble det på bakgrunn av et norsk forslag vedtatt at blandet plastavfall som ikke kan materialgjenvinnes uten annen forbehandling også skal omfattes av Baselkonvensjonen. Formålet med endringen er å unngå feil håndtering av plastavfall, noe som blant annet kan bidra til å forhindre at avfall ender i havet. Endringen vil tre i kraft 1. januar 2021. I tillegg til å bistå KLD med faglige råd, deltar Miljødirektoratet som *chair* for det nyopprettede plastpartnerskapet under Baselkonvensjonen. Gjennom vår deltagelse og ledelse av plastpartnerskapet vil vi bidra til at det gis god veiledning og teknisk assistanse til landene, tollmyndigheter og industri slik at den nye reguleringen av blandet plastavfall blir mest mulig effektiv. Vi samarbeider blant annet tett med sekretariatet, spesielt i prosjekter finansiert gjennom Norad 2.0 hvor Norge har gitt 17 millioner NOK til arbeid tilknyttet Baselkonvensjonen. Vi bidrar også aktivt i arbeidsgruppen som reviderer den tekniske veiledningen for håndtering av plastavfall.

3.3 Bilateralt samarbeid

Miljødirektoratet bidrar også inn i bilaterale samarbeid som skal bidra til god kunnskapsutveksling om marin forurensning. Det er etablert et samarbeid med Russland, med formål om å utveksle relevant kunnskap om marin forurensning i Barentshavet. Prosjektet skal også komme med anbefalinger for videre arbeid for å forebygge marin forurensning i regionen. Det er viktig for Norge å jobbe tett sammen med Russland for å identifisere årsaker til at avfall kommer på avveie i Barentshavet og identifisere felles utfordringer vi kan samarbeide om å håndtere. Det vil være spesielt relevant å jobbe sammen om å redusere mengden avfall som kommer på avveie fra fiskeriaktivitet i regionen.

I 2020 startet et samarbeidsprosjekt med Kina opp (SINOPLAST) hvor målet er å redusere tilførsel av marin forurensning gjennom å bidra til større oppmerksomhet og forståelse om marin forurensning i Kina. I første omgang skal prosjektet kartlegge omfanget av plastforurensning, med fokus på engangsemballasje, netthandel og landbruksplast i Kina. Det vil også være viktig for Norge å forsøke å få til et godt samarbeid med Kina knyttet til reguleringen av plast i Baselkonvensjonen, på samme måte som vi har fått til et kjemikaliearbeid på kvikksølv for å understøtte stockholmkonvensjon.

3.4 OSPAR

OSPARs gjeldende handlingsplan mot marin forurensning utløper i 2021, og utvikling av en ny, mer konkret handlingsplan vil foregå i 2021-22. Miljødirektoratet bidrar aktivt inn i dette arbeidet. Det er også viktig å se arbeidet i OSPAR i sammenheng med andre regionale og internasjonale prosesser.

Det er blant annet tett kobling mellom arbeidet i OSPAR og oppfølgingen av EUs havstrategidirektiv (2008/56/EC). De fleste av OSPARs kontraktsparter er også EU-medlemmer, og OSPARs strategi slår fast at konvensjonen skal bidra til en koordinert og enhetlig regional implementering av havstrategidirektivet. Norge har vurdert at direktivet ikke er EØS-relevant, og har derfor ikke

implementert direktivet. Likevel mener Miljødirektoratet at det er relevant å følge med på EU-landenes arbeid med gjennomføring av direktivet, og vi vil bidra med kunnskap og erfaring inn i EUs oppfølging av direktivet så langt det er mulig. Samtidig er det viktig å ha en arena for samarbeid med de andre medlemslandene som ligger innenfor EU, slik at vår forvaltning av egne havområder gjennom helhetlige forvaltningsplaner kan samordnes med EUs havstrategidirektiv. Regionale konvensjoner, som OSPAR, er da spesielt aktuelle samarbeidsforum.

Arbeidet under OSPAR er også relevant med tanke på rapportering under bærekraftsmål 14, *Livet under vann*. UNEP har foreslått et sett med indikatorer for tetthet av plastavfall hvor det er tatt utgangspunkt i registreringer som gjøres under ulike Regional Seas. Per nå legges det opp til nasjonal registrering av marin forsøpling på strender, forekomst av plast flytende i overflaten og i vannsøylen, og marin forsøpling på havbunnen. Det legges opp til at de nasjonale tallene rapporteres i forbindelse med rapportering til Regional Seas, som i Norges tilfelle vil være OSPAR. Miljødirektoratet vil følge med på dette arbeidet.

3.5 Arktisk Råd

Vi bidrar også aktivt inn i arbeidet med å sikre god kunnskapsutveksling og forebygge marin forsøpling i de ulike arbeidsgruppene under Arktisk råd. Norge har hatt en aktiv rolle i utformingen av en handlingsplan mot marin forsøpling i Arktis gjennom vår deltagelse i arbeidsgruppen for Protection of the Marine Environment (PAME). I arbeidsgruppen for the Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) er det etablert et prosjekt som skal bidra til bedre kunnskap om plast i sjøfugl i Arktis, hvor Norge har bidratt med faglige innspill. Arktisk er sårbart område som også er svært utsatt for marin forsøpling, og Miljødirektoratet vil fortsette å prioritere arbeid knyttet til de pågående initiativene under Arktisk råd.

Prioritering: Vi anbefaler at miljøforvaltningen fortsetter å bidra aktivt i internasjonalt arbeid knyttet til marin forsøpling.