

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 15.03.2021

Deres ref.:
20/3562

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/14836

Saksbehandler:

Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge - svar på deloppdrag av 1 av 3

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet gjennomgår Miljødirektoratet dagens ordninger for utvidet produsentansvar i Norge, som gir produsenter og importører ansvar for sine produkter når de blir avfall. Dette arbeidet gjennomføres i tre deler, og vi leverer nå på første del.

Vi har gjennomgått ordningene opp mot dagens målsettinger og minimumskrav til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall. Dagens regelverk for produsentansvar har bidratt til at Norge har nådd målsettinger om innsamling og forsvarlig avfallsbehandling, og produsentansvaret har vært viktig for å finansiere infrastruktur for avfall.

Vi vil vurdere videre om vi mener det er et behov for mer omfattende endringer eller kun mindre justeringer, or at ordningene skal støtte opp om sirkulær økonomi og være framtidsrettede, robuste og effektive. Siden en del problemstillinger går igjen mener vi det vil være hensiktsmessig å vurdere om det bør etableres en felles overordnet regulering for produsentansvarsordningene i Norge. De identifiserte utfordringene er av varierende betydning. Enkelte kan true effektiviteten og legitimiteten til produsentansvarsordningene, mens andre har mer begrensede konsekvenser.

Blant de problemstillingene vi trekker fram for det videre arbeidet er å redusere antallet gratis-passasjerer, det vil si produsenter og importører som ikke overholder sitt produsentansvar. Videre er det viktig å sikre effektiv og hensiktsmessig konkurranse i ordningene. For å overholde krav i EUs rammedirektiv om avfall vil vi se nærmere på å innføre presiseringer av mål for avfalls-håndtering, krav om rapportering, informasjonsplikt,

geografisk dekning og offentliggjøring av informasjon for å sikre mer transparens. Videre bør krav om differensierte vederlag fra produsent og importør for å støtte opp om sirkulær økonomi (økomodulering) vurderes nærmere.

Vi viser til oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet av 12. november 2020 om å gjennomgå og foreslå forbedringer av utvidet produsentansvar i Norge. Utvidet produsentansvar er et virkemiddel som gir produsenter og importører ansvar for sine produkter også når de har blitt avfall, og er fram til i dag brukt for å fremme materialgjenvinning og forsvarlig avfallshåndtering.

Departementet ønsker at produsentansvaret skal styrkes for å øke effektiviteten i ordningene, gjøre de mer robuste og støtte opp under sirkulær økonomi. Oppdraget gjennomføres i tre deloppdrag og vi svarer her på del en. Gjennomgangen finnes i sin helhet i vedlegg.

Om gjennomgangen av produsentansvarsordningene

Miljødirektoratet har gjennomgått dagens etablerte produsentansvar opp mot eksisterende målsettinger, og vurdert behovet for endringer og videreutvikling av ordningene. Vi har identifisert en del utfordringer ved de ulike ordningene. Dagens ordninger er også vurdert opp mot minstekrav til produsentansvarsordninger som stilles i EUs rammedirektiv om avfall, og det er vist til endringsbehov for eksisterende ordninger som følge av EUs direktiv om plastprodukter.

På bakgrunn av dette vil vi i oppdragets del to vurdere behovet for endringer nærmere, herunder hvordan ordningene i større grad kan støtte opp om sirkulær økonomi, bli mer fremtidsrettede, robuste og effektive. Vi vil først da komme med en anbefaling om det er behov for omfattende endringer eller kun mindre justeringer. Vurderinger ifm. innføring av nye produsentansvarsordninger under EUs direktiv for plastprodukter vil også gjøres i del to.

Det er utført en systematisk gjennomgang av relevante fakta og erfaringer i Miljødirektoratet og fra relevante aktører som har kommet med innspill. Miljødirektoratet har hatt innledende kontakt med et stort antall aktører og organisasjoner som selv er eller vil bli direkte og indirekte berørt av dagens produsentansvarsordninger og med miljøorganisasjoner. Vi har gjennomført innspillmøter der 46 ulike aktører deltok. Aktørenes innspill retter seg mot hvordan dagens ordninger fungerer, og hva som bør vektlegges for å møte nye krav og gjøre at ordningene kan bidra til en sirkulær økonomi. Videre har Skattedirektoratet og Konkurransetilsynet bidratt med sine erfaringer, og det er innhentet informasjon om produsentansvarsordninger i noen utvalgte land i Europa. Miljødirektoratet vil ha fortsatt dialog med disse aktørene og etatene som del av videre arbeid.

Måloppnåelse og utfordringer med dagens produsentansvarsordninger

De første ordningene for utvidet produsentansvar ble etablert på 1990-tallet, som bransjeavtaler inngått mellom Miljødepartementet (nå KLD) og aktørene i bransjen. Norge var tidlig ute på noen områder, men etter hvert har de fleste ordningene en forankring i EU/EØS-regelverk. I dag er det innført ordninger for elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter), batterier, kjøretøy, dekk, emballasje, drikkevare-emballasje og PCB-holdige isolerglassruter, og alle er regulert i avfallsforskriften. Ordningene for dekk og PCB-holdige isolerglassruter er ikke direkte knyttet til krav fra EU.

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

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

Minimumskrav i EUs rammedirektiv om avfall gir endringsbehov

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

Endringer og utviklingsbehov vurderes nærmere i oppdragets del to

Miljødirektoratet ser at enkelte endringsbehov trolig vil gå igjen i flere av ordningene. Vi mener derfor det bør vurderes om det er hensiktsmessig å etablere en felles overordnet regulering for produsentansvarsordningene i Norge. I oppdragets del to vil vi vurdere dette og andre overordnede grep nærmere.

Her vil vi også se nærmere på hvordan produsentansvaret kan videreutvikles for å støtte opp om en sirkulær økonomi, som ved økomodulering og andre virkemidler som kan bidra til at stoffer og materialer utnyttes best mulig og holdes i kretsløpet, og hvordan ordningene kan bli mer fremtidsrettede, robuste og effektive. Vi vil også vurdere hvordan nye produsentansvarsordninger under EUs direktiv om plastprodukter kan gjennomføres.

Miljødirektoratet fortsetter gjennomføringen av oppdraget, men imøteser en dialog med KLD om denne rapporteringen og eventuelt andre føringer for det videre arbeidet. Vi imøteser også en avklaring av frister for leveransen på deloppdrag to.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Hege Rooth Olbergsveen
seksjonsleder

Vedlegg:

- Rapport - gjennomgang av produsentansvarsordningene