

Vedlegg 5 Overordnet vurdering av produsentansvar for emballasje og opprydning av forsøpling

Miljødirektoratet har gjort en overordnet vurdering av om dagens produsentansvar for emballasje kan utvides til at produsentene også gis et medansvar for opprydning av forsøpling. Et slikt ansvar kan bidra til å styrke forurensingslovens forurenser betaler-prinsipp når det kommer til opprydning av forsøpling. Kommunene og enkelte andre aktører har plikter etter forurensingsloven knyttet til opprydning av forsøpling, og finansierer mye av opprydningen i dag.

Vi anbefaler å vente med videre utredning av en ev. norsk forskrifts-regulering av et slikt ansvar til relevant veiledning fra EU foreligger. EU-kommisjonen arbeider nå med veiledning om produsentansvarsordninger, bl.a. knyttet til kostnader for opprydning etter forsøpling av enkelte typer plastemballasje og engangsprodukter i plast. Dette vil bli viktig informasjon i videre utredninger av muligheter og konsekvenser av en ev. utvidelse av den norske produsentansvarsordningen på emballasje.

Bakgrunn for saken

I tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet (KLD) for 2018 ble Miljødirektoratet bedt om å utrede utvidet produsentansvar for emballasje til å omfatte medansvar for forsøpling (oppdrag 68). En vurdering av et slikt medansvar var blant våre anbefalinger i vår overordnede tiltaksvurdering mot marin forsøpling av 06.06.2016. Etter at oppdraget fra KLD ble gitt har EU vedtatt nytt regelverk som er relevant for saken. Særlig relevant er direktivet om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904/EU), heretter "direktivet om plastprodukter". Etter avtale med departementet svarer vi ut dette oppdraget med en overordnet vurdering i første omgang, i stedet for en utredning.

Eksisterende regelverk og ordninger i Norge

Forsøpling og opprydning av forsøpling er i hovedsak regulert gjennom forurensingsloven, som har et generelt forsøplingsforbud i § 28. Kommunen har blant annet myndighet til å gi pålegg om opprydding ved overtredelse av dette forbudet. Kommunene og enkelte andre aktører finansierer mye av opprydningen i dag.

Norge har velfungerende avfallssystemer, og emballasjeavfall blir i stor grad håndtert i disse. Kommunal renovasjon, ryddeaksjoner m.m. er viktige for å begrense forsøpling og de negative miljøkonsekvensene som følger av forsøpling.



Produsentansvaret for emballasje (ekskl. drikkevarmeemballasje) i avfallsforskriften kapittel 7, innebærer et krav om at returselskap skal sørge for innsamling av en "rimelig mengde" av emballasje som settes på markedet. Videre er det minstekrav til andel materialgjenvinning av innsamlet emballasjeavfall, men ordningen har ingen krav direkte knyttet til forsøpling.

Retursystem for drikkevareemballasje er regulert i avfallsforskriften kapittel 6, og drikkevareemballasje er underlagt miljø- og grunnavgift. Grunnavgiften skal betales for all emballasjen som ikke kan brukes om igjen i sin opprinnelige form, mens miljøavgiften blir differensiert avhengig av materialtype og *returandel*, dvs. innsamlet mengde brukt emballasje. Miljøavgiften er dermed et økonomisk insentiv for økt innsamling av drikkevareemballasje. Innsamling kan organiseres som et pantesystem eller på annen måte. Panteordning gir privatpersoner et økonomisk insentiv både for redusert forsøpling og opprydning etter forsøpling av slik emballasje med pant.

Tilskuddsordningen for opprydning i marin forsøpling forvaltes av Miljødirektoratet.¹ Ordningen er rettet mot frivillige organisasjoner, private virksomheter, selvstendige kommunale og interkommunale selskaper (for eksempel avfallsselskaper). Disse kan få støtte til bl.a. opprydning av marin forsøpling, utvikling av metoder for å effektivisere opprydning, og forebygging av marin forsøpling.

I Norge er store deler av varehandelen medlem i Handelens Miljøfond, som følge av EUs direktiv om plastbæreposer (2015/720/EU). For å delta i fondet betaler medlemmer en kontingent på 50 øre per pose. De fleste av fondets medlemmer velger å ta 50 øre ekstra per pose i betaling fra forbrukerne, noe som gir et insentiv til reduksjon i forbruk og forsøpling. Handelens Miljøfond opplyser at de dekker om lag 90 prosent av markedet, og har årlige inntekter på ca. 400 millioner kroner. En stor andel av deres midler går til tiltak som kan redusere plastforsøpling (f.eks. opprydning og forebygging), i hovedsak nasjonalt.

EUs direktiv om plastprodukter innfører produsentansvar for forsøpling

Direktivet om plastprodukter trådte i kraft 2. juli 2019. Dette er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men vi forventer at det vil skje. Direktivet retter seg mot plastprodukter som er hyppig funnet som forsøpling på europeiske strender. Flere av produktene som er omfattet av direktivet er emballasje, bl.a. matbeholdere i plast for take-away mat, drikkevareemballasje av plast og plastbæreposer. Direktivet inneholder en rekke ulike bestemmelser, bl. a. krav om at landene

¹Se mer informasjon på miljodirektoratet.no



skal oppnå redusert forbruk av enkelte produkter, krav til produktmerking, og forbud mot å bringe i omsetning visse produkter.

Direktivet har krav om innføring av utvidet produsentansvarsordning for enkelte engangs plastprodukter (artikkel 8/anneks, del E). Flere av disse engangsproduktene er emballasje:

- Matbeholdere (bokser) for take-away med og uten lokk
- Innpakning av fleksibelt materiale for take-away mat
- Drikkevareemballasje opp til 3 liter
- Drikkebeger inkl. lokk
- Lette plastbæreposer

Norge og flere EU-land har allerede innført produsentansvarsordninger for emballasje som innebærer et ansvar for innsamling og behandling av emballasjeavfall. Direktivet krever imidlertid at produsentansvarsordning for emballasjeproduktene listet ovenfor også skal dekke kostnader til:

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

Frist for å implementere denne bestemmelsen er 5. januar 2023 for land som allerede har en eksisterende produsentansvarsordning for disse produktene, slik Norge har. EU-Kommisjonen er gjennom artikkel 8 (1) i direktivet forpliktet til å publisere veiledning knyttet til bestemmelsen om produsentansvar og kostnadsdekning for opprydning etter forsøpling. Det er ikke satt noen tidsfrist i direktivet for dette arbeidet, men vi forventer at veilederen vil være ferdig før gjennomføringsfristen. Vi er kjent med at EU-kommisjonen har satt i gang et konsulentarbeid som grunnlag for denne veilederen.

EUs rammedirektiv for avfall innfører nye generelle minimumskrav for produsentansvar

Rammedirektivet for avfall (2008/98/EC) ble endret i mai 2018 gjennom direktiv 2018/851/EU. Med dette ble det innført nye generelle minimumskrav til produsentansvarsordninger i en ny artikkel 8a. Direktivet er ikke tatt inn i EØS-avtalen enda, men vi legger til grunn at det vil skje. Miljødirektoratet vurderer nå hva de nye kravene betyr for den norske produsentansvarsordningen for emballasje. Artikkel 8a inneholder bestemmelser om hvilke kostnader som skal dekkes av produsenter i en produsentansvarsordning. Ved en videre utredning av medansvar for forsøpling i den norske produsentansvarsordningen for emballasje bør disse bestemmelsene vurderes nærmere, blant annet mulighetene for å kreve kostnadsdekning av opprydningstiltak for produkter som ikke er omfattet av direktivet om plastprodukter. EU-kommisjonens veiledning til artikkel 8a i rammedirektivet for avfall skal ferdigstilles rundt årsskiftet 2019/2020.

Usikkerhet om hvor store mengder emballasjeavfall som havner på avveie

Studier av forsøpling tyder på at visse typer emballasje hyppig ender som forsøpling, men datagrunnlaget er begrenset. I rapporten "Reduced littering of single use plastics" som er utarbeidet av Mepex og Eunomia på oppdrag fra Miljødirektoratet gjennomgås forsøplingsdata fra både norske og internasjonale undersøkelser.² Flere av produktene som hyppigst finnes som forsøpling i Norge er emballasje, særlig plastbæreposer, drikkeflasker og korker i plast. Rapporten har anslått andel forsøpling for ulike plastprodukter. For produktene som er emballasje er det i rapporten anslått at mellom 0,8 % og 6 % av mengden som omsettes ender opp som forsøpling, men at det mest av dette (~90 %) samles opp gjennom gatefeiing o. l. Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse estimatene. Vi kjenner ikke til tilsvarende estimer for andre emballasjematerialer.

Miljødirektoratets vurdering

De eksisterende produsentansvarsordningene for emballasje og drikkevareemballasje sørger for at produsenter og importører bidrar til å finansiere *innsamling og behandling* av emballasjeavfall. *Forsøpling* er ikke del av dagens produsentansvarsordning for emballasje, selv om kravet om at returselskapene skal samle inn en rimelig mengde og pant og avgifter på drikkevareemballasje er insentiver til redusert forsøpling. En utvidelse av det eksisterende produsentansvaret for emballasje kan gjøre at kostnadene som oppstår ved forsøpling i større grad kan fordeles på de som produserer og bruker de aktuelle produktene. Vi mener at det ikke er sannsynlig at de samfunnsøkonomiske kostnadene vil øke ved å pålegge produsentene et slikt ansvar, men at det heller kan gi utslag som en fordelingsvirkning ved at kostnadene flyttes fra særlig kommunene, som finansierer mye av opprydningen i dag, til produsentene. Det kan i så fall bidra til å styrke prinsippet om at forurensere betaler.

Vi har i dag ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessige å innføre et generelt medansvar for forsøpling i produsentansvarsordningen for emballasje, eller om det kun bør innføres for visse typer emballasje, f.eks. de som omfattes av dette kravet i direktivet om plastprodukter. For disse plastproduktene har vi behov for å innhente kunnskap om bl.a. omfanget av forsøpling fra emballasjen, hvilke kostnader som er knyttet til opprydning av emballasjen som ender som forsøpling, og hvordan en ordning kan utformes og følges opp på en mest mulig hensiktsmessig måte. For emballasje som ikke er omfattet av direktivet om plastprodukter er det også behov for å vurdere bl.a. forholdet til andre virkemidler og i hvilken grad det er rimelig at produsentene dekker disse kostandene. Videre ser vi behov for å vurdere grensesnittet mot kommunene og andre aktørers plikter etter forurensingsloven.

²Rapporten finnes på [Miljødirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no)



Vi vurderer at dette vil være en større jobb som ikke er hensiktsmessig å igangsette før EU har kommet med veiledning på området som omtalt ovenfor. Vi anbefaler derfor å vente med en nærmere utredning av en slik ordning i Norge.