

HØRINGSNOTAT: KRAV TIL PRODUKTDESIGN FOR DRIKKEVAREBEHOLDERE I PLAST TIL ENGANGSBRUK OG INNFØRING AV OVERTREDELSSESGBYR I PRODUKTFORSKRIFTENS KAPITTEL 2B

1. Anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler å innføre to krav til produktdesign for drikkevarebeholdere av plast til engangsbruk. Formålet er å redusere miljøkonsekvensene av visse plastprodukter til engangsbruk og dermed gi positive virkninger for miljø, naturressurser, helse og samfunnsøkonomiske hensyn. De to kravene er:

- i. Krav om at korker og lokk i plast skal sitte fast på drikkevarebeholdere av plast til engangsbruk fra 3. juli 2024.
- ii. Krav om et minimum innhold av materialgjenvunnet plast i drikkeflasker av plast til engangsbruk. Fra 2025 er minimumskravet 25 prosent for flasker av plasttypen PET. Fra 2030 skal *alle slags* plastflasker til engangsbruk inneholde minimum 30 prosent materialgjenvunnet plast.

Kravene gjelder beholdere med volum opp til tre liter som er laget helt eller delvis av plast.

Disse kravene gjennomfører artikkel 6 (1) og 6 (5) i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av visse plastprodukter (2019/904), heretter omtalt som *direktivet*. Direktivet vil redusere miljøkonsekvenser og fremme utviklingen av en sirkulær økonomi. I EUs analyser av forsøpling på strendene toppet drikkeflasker i plast til engangsbruk og korker listen over produkter i engangsplass som forsøpler mest. Derfor har EU vedtatt produktkravene som skal bidra til å redusere marin forsøpling. Kravet om innblanding av materialgjenvunnet råvare er viktig for å stimulere markedet for sekundære råvarer.

Kravet om at korker skal sitte fast vil gi omstillingskostnader for produsentene blant annet til å tilpasse produksjonslinjer, teste nye produkter og å lære opp personell. Minimumskravene til innhold av materialgjenvunnet plast vil gi økte kostnader for produsenter som ikke oppfyller kravet i dag. I tillegg vil rapporteringskrav gi en liten administrativ byrde for både næringslivet og offentlige myndigheter. Vi antar at kostnadene så langt mulig overføres til forbrukerne gjennom produktprisen.

Miljødirektoratet anbefaler å innlemme produktkravene i produktforskriften kapittel 2b. Som del av pågående arbeid med forskriftsendringer for produsentansvaret for emballasje vil vi vurdere om dette også gir behov for å endre på returselskapenes *rapporteringskrav* i avfallsforskriften kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall.

I tillegg anbefaler vi å innføre en bestemmelse om overtredelsesgebyr for brudd på nye og allerede vedtatte plikter for ulike plastprodukter til engangsbruk etter produktforskriftens kapittel 2b. Dette omfatter de to produktkravene som vurderes i dette høringsnotatet, samt allerede vedtatte merkekrav og forbud mot å bringe i omsetning visse engangsprodukter av plast. Overtredelsesgebyr er viktig for å ha et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt, og etter vårt syn egner pliktreglene i kapittel 2b seg godt for å kunne reagere med overtredelsesgebyr.

2. Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med høringsuttalelser er [DD. måned ÅÅÅÅ].

Høringsuttalelsene må leveres på miljødirektoratet.no. Her finner du også alle høringsdokumentene: [lenke]

Vi ber om at departementer og organisasjoner orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter m.v. om høringen.

Eventuelle spørsmål kan rettes til: Frida Skjæraasen, frida.skjaeraasen@miljodir.no

3. Bakgrunn

EU vedtok direktivet 5. juni 2019. Europakommisjonen har anslått at det regulerer 86 prosent av engangsplasten som er funnet som forsopling på europeiske strender. Direktivet er en del av EUs oppfølging av strategien om plast i den sirkulære økonomien fra 16. januar 2018. Det inneholder en rekke ulike krav rettet mot engangsprodukter av plast og utstyr i plast til fiskeri og akvakultur.

Siden rettsakten er EØS-relevant, og ble tatt inn i EØS-avtalen den 24. september 2021, er Norge forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett. Vi anbefaler nå gjennomføring av to av direktivets bestemmelser.

4. Forslag til gjennomføring og konsekvenser

4.1 Nye produktkrav til drikkevarebeholdere i plast til engangsbruk

4.1.1 Krav om at korker og lokk skal sitte fast

Den som bringer i omsetning drikkevarebeholdere til engangsbruk opp til tre liter, som inneholder plast og har korker eller lokk av plast, skal sørge for at korkene og lokkene sitter fast i beholderen under bruk (direktivets artikkel 6 (1)). Bl.a. vil plastflasker og melke- og juicekartonger opptil tre liter berøres. Korkene og lokkene (heretter omtalt bare som *korkene*) må oppfylle Den europeiske standardiseringsorganisasjonens harmoniserte standarder for testmetoder og krav for å vise at korkene sitter fast på drikkevarebeholderen.¹ Metallkorker med plastforsegling anses ikke å være av plast. Kravet gjelder ikke for drikkevarebeholdere av glass eller metall med korker som er laget av plast, og heller ikke for drikkevarebeholdere som brukes til mat i flytende form til særlige medisinske formål som definert i artikkel 2 (g) i forordning (EU) nr. 609/2013.

Kravet gjelder for drikkevarebeholdere som bringes i omsetning – med andre ord gjøres tilgjengelig på det norske markedet for første gang – fra og med 3. juli 2024. Drikkevarebeholdere som er brakt i omsetning før dette, kan fortsatt gjøres tilgjengelig på markedet etter 3. juli 2024 selv om de ikke oppfyller kravet. Dette innebærer f.eks. at butikker som har produkter med løs kork på lageret sitt før 3. juli 2024, kan selge disse lovlig til lageret er tomt. Uttrykket å "bringe i omsetning" er nærmere forklart i kapittel 4.1.4.

4.1.2 Krav til innblanding av materialgjenvunnet plast i drikkeflasker til engangsbruk

Direktivet legger krav om innblanding av materialgjenvunnet plast i drikkeflasker i plast til engangsbruk på medlemsstatene og stiller krav til samlet oppfyllelse på nasjonalt nivå. For å sikre at Norge

¹ Den europeiske standardiseringsorganisasjon (CEN), *Packaging - Test methods and requirements to demonstrate that plastic caps and lids remain attached to beverage containers*, EN 17665:2022+A1:2023

oppnår forpliktelsene sine anbefaler Miljødirektoratet at kravene stilles til den som bringer produktene i omsetning.

Den som bringer i omsetning drikkeflasker i plast opp til tre liter til engangsbruk, skal sørge for at flaskene, inkludert deres korker/lokk, inneholder materialgjenvunnet plast. Fra 2025, skal drikkeflasker til engangsbruk med plasttypen PET (polyetylentereftalat) som hovedkomponent, inneholde minst 25 prosent materialgjenvunnet plast (artikkel 6 (5)(a)). Fra 2030 skal alle slags plastflasker til engangsbruk opptil tre liter inneholde minimum 30 prosent materialgjenvunnet plast.

Det er unntak for drikkeflasker av glass eller metall med korker eller lokk som er laget av plast og drikkeflasker som brukes til mat i flytende form til særlige medisinske formål som definert i artikkel 2 (g) i forordning (EU) nr. 609/2013 er også unntatt.

Andelen av materialgjenvunnet plast skal beregnes og verifiseres i tråd med de retningslinjer som blir vedtatt i EU-kommisjonens kommende gjennomføringsrettsakt, i henhold til direktivets artikkel 6 (5) siste avsnitt. Miljødirektoratet vil veilede og gjennomføre eventuelle presiseringer/avgrensninger som fremgår av denne rettsakten i en egen prosess når den er endelig vedtatt i EU.

4.1.3 Pliktsubjekter

Miljødirektoratet har vurdert hvem som bør være pliktsubjekt. For designkravene mener vi at dette bør være de som bringer de aktuelle produktene i omsetning i Norge, siden de er tettest på utformingen og designet av produktene som regelverket stiller krav til. I dette høringsnotatet omtaler vi disse pliktsubjektene som *produsenter*. Det vil hovedsakelig være de som framstiller produktet i Norge eller importerer det til Norge.² Å bringe i omsetning er definert i art. 3 (6) i direktivet, og er nærmere forklart i kapittel 4.1.4.

Vi har også vurdert om andre aktører kan være pliktsubjekter, slik som retursystemene for drikkevareremballasje (jf. avfallsforskriften kapittel 6) eller returselskapene i produsentansvarsordningen for emballasje (jf. avfallsforskriftens kapittel 7), for å sikre at produktkravene blir oppfylt. En fordel med en slik innretning er at antallet pliktsubjekter blir vesentlig redusert. Men siden disse retursystemene og -selskapene i dag først og fremst har plikter knyttet til avfallshåndteringsfasen, bør ikke *designkrav* til produkter legges på disse.

Når det gjelder plikten om *rapportering* på kravet om innblanding av materialgjenvunnet plast til Miljødirektoratet vurderer vi dette annerledes. Vi mener at rapporteringen fra produsentene kan og bør sammenstilles før det sendes til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet anbefaler at produsentene får plikt om å rapportere til sitt godkjente retursystem, eventuelt returselskap. Disse skal rapportere samlet for sine medlemmer til Miljødirektoratet jf. avfallsforskriften §§ 6-5a og 7-12.

Den anbefalte innretningen vil lette den administrative byrden for Miljødirektoratet, men øke noe for retursystemene/-selskapene. Samtidig har de allerede systemer på plass for å sammenstille rapportering, og har dermed forutsetninger for å kunne håndtere endringene i rapporteringsplikten på en effektiv måte uten vesentlig økt administrativ byrde. Den enkelte produsent må gjøre den samme jobben uavhengig av hvem de rapporterer til. Som del av pågående arbeid med forskriftsendringer for produsentansvaret for emballasje vil vi vurdere om dette også gir behov for å

² Ordet produsent kan ha ulike betydninger og er definert ulikt i forskjellige regelverk. Direktivet definerer "producer" videre enn slik vi bruker det i høringsnotatet. "Producer" omfatter enhver som er etablert i en EØS-stat og i denne staten profesjonelt produserer, fyller, selger eller importerer, samt bringer i omsetning, engangsplastproduktene. I tillegg omfatter det enhver som er etablert i et EØS-land eller et tredjeland som driver profesjonelt fjernsalg av engangsplastprodukter til brukere i et annet EØS-land.

endre på returselskapenes *rapporteringskrav* i avfallsforskriften kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall.

4.1.4 Nærmere om å bringe i omsetning

De to kravene gjelder for disse produktene når de bringes i omsetning. Å *bringe et produkt i omsetning* vil si å gjøre det tilgjengelig på markedet i en EØS-stat for første gang, se definisjonen i direktivets artikkel 3(6). Det er hovedsakelig de som framstiller produktet eller importører som gjør dette. Når et produkt er levert for distribusjon, forbruk eller bruk på markedet for første gang, vil det regnes for å være brakt i omsetning. Det kan etter definisjonen bare skje én gang.

EUs *Blue guide* (2016/C 272/01) om gjennomføringen av EUs produktreguleringer, punkt 2.3, gir nærmere veiledning om når et produkt kan anses å være brakt i omsetning. Der framgår det at å bringe et produkt i omsetning krever *an offer or an agreement (written or verbal) between two or more legal or natural persons for the transfer of ownership, possession or any other property right concerning the product in question; it requires that the manufacturing stage has been completed*. Dersom det er skjedd en fysisk leveranse eller det er inngått en avtale om leveranse etter at produktet er framstilt i eller importert til Norge, anses altså produktet normalt for å være brakt i omsetning. Å bringe i omsetning kan imidlertid også omfatte et tilbud om distribusjon, bruk eller forbruk av varer som allerede er produsert i eller importert til Norge, dersom tilbudet kan resultere i en faktisk leveranse.

4.1.5 Nasjonalt handlingsrom for utforming av kravene

Det er ikke noe nasjonalt handlingsrom for kravet om at korker skal sitte fast. For innblandingskravet er det derimot noe handlingsrom ettersom kravene gjelder gjennomsnittet for alle flaskene som bringes i omsetning på det norske markedet.

Det første alternativet er å rette innblandingskravene mot den som bringer flasker i omsetning og la kravet gjelde hver enkelt flaske. Fordelen er at *alle* flasker har minst 25 prosent innblanding av materialgjenvunnet plast i 2025 (PET-flasker) og 30 prosent i 2030 (alle flasker). Forbrukere kan også være trygge på at akkurat *den* flasken de kjøper inneholder materialgjenvunnet plast. Det skiller seg fra alternativ 2 og 3, der det kan være skjev innblanding av materialgjenvunnet plast mellom individuelle produkter, selv om innblandingskravet blir oppfylt samlet sett. Ulempen med det første alternativet er at kravet er lite fleksibelt for eksempel med tanke på midlertidige endringer i råvaretilgang, og at det kan gi høyere kostnader enn nødvendig.

Det andre alternativet er å rette kravene mot den som bringer flasker i omsetning, men å gi dem fleksibilitet mellom egne produkter. Tilpasningen innebærer at de kan oppfylle kravene samlet sett og i gjennomsnitt mellom alle produkter beregnet over kalenderåret. De kan da velge å ha mer innblanding i ett produkt enn et annet, eller ha ulik innblanding i perioder. Fordelene er mer fleksibilitet for produsentene, siden råvaretilgang og produktportefølje kan være ujevn og i perioder gjøre det vanskelig eller kostnadskrevende å følge et krav om samme innblanding i alle flasker. Fleksibiliteten gjør at alternativet kan være mer kostnadseffektivt enn alternativ 1, noe som er positivt for både produsentene og resten av verdikjeden. Dette alternativet vil også øke det totale forbruket av materialgjenvunnet råvare sammenliknet med en situasjon der kravet dekkes ved at noen produsenter overoppfyller som i alternativ 3. Administrasjonskostnadene vil også være lavere enn i alternativ 3. Ulempen er at det er mindre fleksibelt og muligens mindre kostnadseffektivt enn det tredje alternativet.

Danmark har valgt alternativ 2 i sitt forslag til nasjonal forskrift, men produsentene står fritt til å oppfylle kravet flaske for flaske som i alternativ 1.

Det tredje alternativet er å åpne for samlet oppfyllelse og samarbeid mellom produsenter. Dersom en produsent blander inn mer materialgjenvunnet plast enn de er forpliktet til, kan den overføre den overskytende mengden til andre produsenter. Fordelene er at det kan øke fleksibiliteten mellom produsenter og potensielt forbedre kostnadseffektiviteten ved at produsentene med lavest kostnader og/eller best forutsetninger tar hånd om innblandingen.

Det er imidlertid flere ulemper knyttet til dette alternativet. Flere produsenter overoppfyller allerede kravet, og dersom de skulle solgt hele eller deler av den overskytende mengden til en annen produsent, ville det svekket den totale miljø- og klimaeffekten siden kravet i mindre grad bidrar til å øke samlet bruk av materialgjenvunnet råvare enn alternativ 1 og 2.³ Dette alternativet ville også åpnet for en ytterligere utsetting av en nødvendig omstilling som følge av strengere krav i 2030. Dessuten ville det ført til et betydelig mer komplisert system med større administrasjonskostnader hos produsentene og myndighetene, og gjort det mer krevende å føre tilsyn.

Miljødirektoratet ser at det er klare fordeler ved alternativ 2, som gir produsentene mulighet til å velge hvordan de vil oppfylle kravet innenfor egen portefølje. Dette vil sikre fleksibilitet, kostnadseffektivitet og høy grad av miljønytte. Miljødirektoratet anbefaler derfor alternativ 2 og har utformet forskriften ut fra dette. Ordlyden i forskriften åpner likevel for at produsentene kan velge å oppfylle kravet ved å blande inn hhv. 25 og 30 prosent materialgjenvunnet plast i hver enkelt flaske på samme måte som i alternativ 1 dersom de ønsker det.

4.2 Forslag til gjennomføring

4.2.1 Krav i to ulike forskrifter

Vi anbefaler at de to kravene blir gjennomført i produktforskriften kapittel 2b om *Regulering av enkelte produkter av plast*. Formålet med kapittel 2b er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra enkelte plastprodukter, herunder redusere og forebygge marin forurensning og spredning av mikroplast, og det er i dette kapittelet andre produktkrav i direktiv om plastprodukter er blitt gjennomført. Kravene er produktkrav og gjelder egenskaper/funksjoner ved produktene. Det er derfor naturlig å plassere bestemmelsene i produktforskriften fremfor f.eks. i avfallsforskriften, som primært regulerer avfallshåndtering.

Miljødirektoratet anbefaler imidlertid at plikten om rapportering på andel materialgjenvunnet innhold i plastflaskene til Miljødirektoratet bør legges på returselskapene. Avfallsforskriftens § 7-12, åpner for at Miljødirektoratet kan endre rapporteringsforpliktelsene for det enkelte returselskap. For å sikre at returselskapene får inn informasjon til rapporteringen, må *produsentene* for drikkeflasker rapportere mengde innblanding av materialgjenvunnet plast til returselskapet de er medlem hos. Returselskapene rapporterer samlet til Miljødirektoratet på vegne av sine medlemmer.

4.2.2 Konsekvenser av endringene

Dagens situasjon

Kravene følger av et direktiv som vi er forpliktet til å gjennomføre siden det er innlemmet i EØS-avtalen. Det finnes ikke et nasjonalt handlingsrom til å la være å gjennomføre kravene.

Det er en viss usikkerhet knyttet til omfanget av forurensning fra **korker** satt på det norske markedet. Basert på tilbakemeldinger fra Infinitum følger nesten alle korker med drikkevareemballasjen de samler inn i dag. De samler inn om lag 89 prosent av drikkeflasker i Norge. Vi har imidlertid ikke tall på andelen korker som følger med andre typer drikkevareemballasje. Vi forventer at korker fra

³ Merk at dette forutsetter at produsentene som overoppfyller kravet i dag fortsetter å overoppfyller også i fremtiden. Dersom for eksempel prisene på materialgjenvunnet plast øker på grunn av kravet, kan det gjøre at produsentene som overoppfyller i dag reduserer innblandingen for å redusere kostnader.

drikkevareemballasje som åpnes og brukes hjemme hos husholdningene eller på kontorer, institusjoner mv., som ikke følger emballasjen, ender opp i etablerte avfallsstrømmer og ikke havner på avveier. Samtidig viser ryddestatistikk for 2022 fra Hold Norge Rent⁴ at lokk og korker er nest mest geografisk utbredt av forsøplende gjenstander nasjonalt. Korker er også på topp ti listen over nasjonal forsøpling basert på totalantall, og utgjør tre prosent av totalantall funn nasjonalt. Det er ukjent hvordan dette fordeler seg på korker som hhv. er satt på markedet i Norge og som er kommet langveis fra med havstrømmer, vær og vind. Samlet vurderer vi at forsøpling fra plastkorker fra drikkevareemballasje som settes på markedet i Norge neppe er et *omfattende* problem i referansebanen, men at en del korker likevel havner på avveier og ender opp som forsøpling.

Innblandingsgrad av **materialgjenvunnet plast** avhenger blant annet av den enkelte produsents kostnadsvurdering av jomfruelig plast kontra materialgjenvunnet plast. Infinitum oppgir at deres medlemmer allerede i dag har høyere innblandingsgrad enn kravene for 2025 og 2030. De oppgir ca. 40 prosent materialgjenvunnet råvare i PET-flasker satt på markedet, og forventer å nå ca. 70 prosent ved utløpet av 2023. Målet deres er å komme opp i 80 prosent etter hvert. Den samlede innblandingsgraden er et gjennomsnittstall, og favner både produsenter med nær 100 prosent bruk av materialgjenvunnet råvare, og produsenter som utelukkende bruker jomfruelig råvare i dag. Uten vesentlig endrede forutsetninger i for eksempel priser på innsatsfaktorer, har vi ikke grunn til å forvente at innblandingsgraden vil synke i fremtiden uten ny regulering. Vi forventer likevel at enkelte produsenter fremdeles ville vært store bidragsytere til måloppnåelsen, mens andre fortsatt utelukkende ville brukt jomfruelig råvare av kostnadshensyn.

Positive og negative virkninger

Å innføre kravene i Norge innebærer en harmonisering med vedtatt EU-regelverk og ingen særnorske krav. Direktivet sikrer like konkurransevilkår i det indre markedet og juridisk forutsigbarhet for bedrifter som opererer i EU/EØS. Selv om vi er forpliktet til å gjennomføre direktivet, synliggjør vi noen positive og negative virkninger av kravene under.

Korker og plastflasker var høyest i antall av engangsplast som ble funnet som forsøpling på europeiske strender ifølge Kommisjonens analyse.⁵ Det var om lag 2 500 flere gjenstander enn neste produkt på listen. En analyse av norske forhold viser at bildet for Norge er relativt likt som i EU.

For korker er det mulig å løse deler av miljøproblemene gjennom endringer i produktdesign. Når korker sitter fast i drikkevareemballasjen under bruk vil det redusere risikoen for at forbrukere mister korken og dermed bidra til redusert forsøpling. En mulig positiv tilleggseffekt av at korker sitter fast i drikkevarebeholderne er at det reduserer faren for at barn setter dem i halsen, uten at vi er kjent med omfanget av dette problemet i dag.

Krav til innblanding av materialgjenvunnet plast er viktig i en sirkulær økonomi for å stimulere til økt etterspørsel og bruk, og dermed et styrket marked for sekundær råvare med påfølgende positive effekter. Slik kan plastressursene brukes mer enn én gang, og dermed redusere klimagassutslipp, forurensning og tap av natur som følge av uttak av jomfruelige råvarer.

Krav om korker som sitter fast vil øke kostnadene for produsentene. Dette skyldes behov for utvikling og testing for å finne gode og brukervennlige produkter, og behov for å endre produksjonslinjene for å tilpasse seg de nye designkravene. Dette vil gi oppstartskostnader til anskaffelse av nye komponenter eller maskiner, ombygging av produksjonslinjer slik at nye korker kan tas i bruk, og tidsbruk knyttet til både ombygging, testing og opplæring av ansatte. Ulike produkter kan kreve ulike typer korker, slik at det kan være nødvendig å gjøre flere endringer i parallell. Flere bransjeaktører signaliserer at fristen

⁴ Hold Norge Rent (2022), *Rydderapporten 2022*

⁵ Kommisjonen (2018) *Commission Staff Working Document, Impact Assessment: Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear*

fra EU er kort og at det er begrenset forsyningskapasitet hos flere leverandører, noe som gjør omstillingen krevende.

Anslag fra bransjeaktører vi har vært i kontakt med tilsier at kostnadene vil variere betydelig avhengig av hvilke og hvor mange ulike produkter de setter på markedet. Engangskostnadene forventes å ligge i intervallet 3-15 millioner kroner per produsent, med mulig variasjon også utenfor intervallet. Vi forventer ikke vedvarende økte produksjonskostnader for korkene etter at produksjonslinjene er ferdig tilpasset og tatt i bruk.

En mulig tilpasning for produsenter av produkter som selges i drikkekartong er å gå fra korker til brettekartonger. Ingen av produsentene vi har vært i kontakt med vurderer dette, fordi de oppgir at kartonger med kork gir bedre brukervennlighet, er mer hygieniske og gir bedre levetid på produktet.

Flere bransjeaktører har meldt om utfordringer knyttet til funksjonaliteten av korkene de har brukt fram til nå. Tidlige tester har vist at de kan føre til søl og irritasjon hos forbrukere, noe som potensielt kan gi en midlertidig nedgang i salg hos de som allerede nå har tatt i bruk slike korker, frem til markedet tilpasser seg nytt design og produsentene finner tilstrekkelig gode løsninger. Det er viktig at produsentene informerer forbruker om hvorfor korkene sitter fast for å øke aksepten for kravet. Vi forventer at forbedringer av festet til korkene vil redusere dette problemet over tid.

Kostnadene knyttet til kravet om **innblanding av materialgjenvunnet plast** forventes å bli små i Norge. Infinitum oppgir at innblanding av materialgjenvunnet plast i drikkeflasker i PET blant deres medlemmer, ligger på omtrent 40 prosent i dag. Infinitum forventer at dette tallet øker til 70 prosent ved utgangen av 2023, og begge tall er høyere enn både kravet om 25 prosent i PET-flasker fra 2025 og 30 prosent i alle plastflasker fra 2030. Dette gjør at merkostnaden ved å innføre forskriften er relativt liten eller ingen for mange av medlemmene i dette retursystemet, som har rundt 92 % av markedet for plastflasker til engangsbruk.

Fordi kravet rettes mot hver enkelt produsent forventer vi likevel at det vil øke det totale forbruket av materialgjenvunnet plast. Årsaken er at produsenter som ikke bruker materialgjenvunnet plast eller bruker mindre enn EU-kravene i dag, må blande inn nok materialgjenvunnet plast til å nå kravene. Dette vil gi merkostnader for disse produsentene, fordi materialgjenvunnet råvare per i dag er dyrere enn jomfruelig råvare.

Kravet vil sørge for at det etableres en nedre grense for innblanding, slik at innblandingsgraden ikke faller under denne for eksempel som følge av endrede råvarepriser eller andre variasjoner i markedet.

Det er uklart hvordan kravene vil påvirke prisene på materialgjenvunnet råvare, fordi det er effekter som trekker i begge retninger. Kravene vil øke etterspørselen etter materialgjenvunnet plast (fram mot 2025 primært PET) i hele EU/EØS. Prisene på materialgjenvunnet plast henger sammen med både etterspørselen etter slik plast og prisene på ny plast. Høyere etterspørsel kan gi høyere markedspriser om ikke mengden i markedet øker parallelt, og dermed gjøre det dyrere å blande inn materialgjenvunnet råvare i produktene i de kommende årene. Kravet har imidlertid vært kjent en stund, og det kan derfor forventes at det vokser fram flere materialgjenvinningsanlegg som kan øke tilbudet og dermed redusere kostnadene. Direktivet har også en bestemmelse om separat innsamling av drikkeflasker til engangsbruk (artikkel 9) som kan forventes å øke tilgangen på materialgjenvunnet plast i EU som helhet. Økt innsamling av plastflasker på EU-nivå, vil bidra til økt materialgjenvinning og dermed økt tilbud av materialgjenvunnet plast.

I tillegg til de direkte kostnadene ved kravet, vil produsentene også måtte rapportere på innblandingsgrad til sitt godkjente retursystem/-selskap, noe som gir et administrativt merarbeid både for avsender og mottaker av rapportene. Vi forventer at dette blir en svært begrenset byrde, fordi produsentene kan rapportere gjennom etablerte løsninger til sitt retursystem/-selskap, som igjen rapporterer gjennom etablerte løsninger til Miljødirektoratet. Innretningen gjør at det ikke er behov for nye rapporteringsløsninger, og arbeidet kan gjøres samtidig som øvrig rapportering og til de samme

mottakerne som tidligere. Vi anbefaler at Miljødirektoratets kontroll blir dekket gjennom årsgebyret for godkjente retursystemer/-selskap, i tråd med anbefalinger om endringer i gebyr for produsentansvaret for emballasje sendt Klima og miljødepartementet 29. september 2023.

Fordelingsvirkninger

Vi forventer at produsentene så langt som mulig vil overføre økte kostnader nedover i verdikjeden gjennom økte priser på produktene de setter på markedet. Ulike løsninger og ulike kostnader fra produsent til produsent kan likevel gjøre at produsentene må ta deler av kostnadene selv for å opprettholde eller forbedre konkurransedyktigheten sin i markedet. Fra et konkurranseperspektiv kan produsenter som allerede har tatt i bruk korker som sitter fast og blander inn en stor andel materialgjenvunnet plast ha en fordel, da de har benyttet tiden til å tilpasse seg og finne gode løsninger, og ikke vil være utsatt for samme tidspress som andre aktører. Samtidig kan de potensielt oppleve noe fall i salg av produkter dersom forbrukerne ikke liker korkløsningen de har valgt i dag, i tråd med omtale over.

Vi forventer at det kan være mer krevende å etterkomme reguleringen jo mindre bedriften er, og særlig om bedriften ikke har forberedt seg på kravet. Små og mellomstore bedrifter har generelt begrensede økonomiske og menneskelige ressurser tilgjengelig sammenlignet med større selskaper, noe som begrenser kapasiteten til å håndtere kostnader for å sette seg inn i regelverket, endre produksjonslinjer, anskaffe nytt utstyr, og å lære opp ansatte. Miljødirektoratet og godkjente retursystem/-selskap har imidlertid informert om kravet i ulike sammenhenger for å sikre tidlig informasjon for å redusere denne utfordringen.

5. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Regelverksendringen reiser ingen prinsipielle spørsmål.

For at gjennomføringen skal bli vellykket, må berørt næringsliv sette seg inn i, forstå og etterleve regelverket. Bransjen har signalisert at det er noen tekniske utfordringer knyttet til løsninger for korker som skal sitte fast som er tilgjengelig i markedet i dag, men at de jevnt over har jobbet godt med utvikling av tilfredsstillende løsninger. Flere bedrifter har trukket på erfaringene fra arbeidet med å fase ut enkelte plastprodukter i tråd med vedtatte forbud, og startet tidlig med forberedelsene til kravet for korker. For kravene om materialgjenvunnet plast meldes det ikke om tekniske utfordringer. Det er imidlertid en forutsetning at det finnes tilstrekkelige mengder materialgjenvunnet plast i markedet med riktig kvalitet.

Myndighetene må bistå med informasjon og målrettet veiledning dersom det er nødvendig, og håndheve regelverket. Vi legger opp til at aktørene kan rapportere i eksisterende elektroniske løsninger for å minimere byrden ved regelverket både for dem og for myndighetene.

6. Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr

Miljødirektoratet anbefaler en ny bestemmelse om at Miljødirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på plikter etter produktforskriftens kapittel 2b. Det gjelder både kravene som nå høres, og allerede vedtatte bestemmelser i kapitlet om merkekrav og forbud mot å bringe i omsetning visse engangsprodukter av plast.

Overtredelsesgebyr er en type administrativ (forvaltningsrettslig) sanksjon, som egner seg best for klare brudd som ikke uten videre kan rettes eller begrenses ved andre forvaltningstiltak som for

eksempel tvangsmulkt, og som ikke er så alvorlige at man bør straffe eller bruke politi- og påtale-ressurser på dem. Formålet med å innføre hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på disse bestemmelsene er å sikre et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt. Ved å innføre overtredelsesgebyr på dette området utvides virkemiddelapparatet for tilsynsmyndighetene. Et effektivt og fleksibelt virkemiddelapparat øker sannsynligheten for etterlevelse av regelverket og ivaretar det overordnede formål om å verne helse, miljø og ressursbruk.

Vi mener pliktbestemmelsene i kapittel 2b er klare og egner seg godt for å kunne reagere med overtredelsesgebyr. Dette er etter vårt syn hensiktsmessig, ut fra det overordnede formålet nevnt over, og forholdsmessig.

Innføringen av overtredelsesgebyr vil øke kostnadene for de aktørene som ikke etterlever regelverket, og reduserer med det incentivet til å bryte reglene.

Overtredelsesgebyr etter forskriften skal ikke erstatte straffeforfølgningen i det ordinære straffesporet. Det vil derfor ikke medføre besparelser for politiet.

Produktforskriften har allerede generelle bestemmelser om nivå for overtredelsesgebyr (kapittel 6b), der det blant annet skal tas hensyn til lovbruddets grovhet og om den ansvarlige tidligere har begått liknende lovbrudd. De generelle bestemmelsene vil også gjelde ved brudd på kapittel 2b.