

Produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel



SjømatNorge



Anbefalte hovedprinsipper for utvidet produsentansvar

Utvidet produsentansvar har vært et sentralt miljøpolitisk virkemiddel i Norge siden midt på 1990-tallet. Et viktig formål den gangen var å fremme miljøvennlig produktdesign, ved at produsenter gis et ansvar for sine produkter når de kasseres som avfall. I tillegg har utvidet produsentansvar hatt som formål å sikre landsdekkende avfallsinnsamling og redusere omfanget av forsøpling, bidra til økt materialgjenvinning og å sikre forskriftsmessig håndtering av miljøfarlige komponenter i avfallet.

Dette notatet er et innspill til videre diskusjoner om utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel, i Norge, i EU og i OECD. Notatet fremhever hovedhensyn og vurderinger som ordninger for utvidet produsentansvar bør bygge på. Næringslivsorganisasjonene har nær 30 års erfaring med slike produsentansvarsordninger. Det er gitt følgende anbefalinger vedr. utvidet produsentansvar:

Anbefalinger mht. når utvidet produsentansvar kan være et egnet virkemiddel:

- Det bør gjennomføres en samfunnsøkonomisk vurdering av utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel opp mot tilgrensede/alternative virkemidler. Det er særlig relevant å vurdere et utvidet produsentansvar opp mot miljøpolitiske mål om en mer sirkulær økonomi, sikre fremtidig tilgang på råvarer, bidra til innovasjon og iverksettelse av miljøtiltak i næringslivet.
- Eksisterende produsentansvarsordninger, som ikke er pålagt gjennom EU-lovgivning, bør vurderes avvirket dersom miljømålene oppnås mer effektivt gjennom andre virkemidler. Det er ikke behov for nye produsentansvarsordninger, med mindre dette pålegges gjennom EU-regler.
- Utvidet produsentansvar kan spille en stabiliserende rolle som markedsbuffer ved å gi økonomiske tilskudd til materialgjenvinning, særlig i perioder med svake råvaremarkeder.
 - Kostnader ved økonomiske tilskudd må alltid vurderes opp mot samfunnsmessig nytteverdi. Et utvidet produsentansvar kan neppe drive europeiske råvaremarkeder.

Anbefalinger til hovedprinsipper for utvidet produsentansvar, der dette er et egnet virkemiddel:

- Kostnader som skal finansieres av godkjente returselskap ifm. et utvidet produsentansvar må ikke overstige det som er nødvendig for å utføre forpliktelsene på en kostnadseffektiv måte.
- Produsenter og importører som omfattes krav til utvidet produsentansvar må ha reell mulighet til å kunne påvirke vederlagene som skal innbetales til returselskap. Tiltakene som finansieres gjennom vederlag må stå i samsvar med det utvidede produsentansvaret og gi en reell og målbar miljøeffekt, utover det som oppnås, eller kan oppnås, gjennom andre miljøpolitiske virkemidler.
- Hva som skal regnes som "nødvendige kostnader" må avklares av myndighetene på EU-nivå. For å unngå en praksis der kostnader må beregnes og dokumenteres "case-by-case" bør returselskap ha anledning til å inkorporere avfallskostnader som skal dekkes til én godtgjørelse, som vil kunne tilbys avfallsselskap som utfører oppgaver på vegne av returselskapene (private og kommunale).
- Et utvidet produsentansvar bør ikke fullfinansiere avfallshåndtering fra husholdninger eller virksomheter. Synliggjøring av avfallskostnader overfor virksomhetene der avfallet oppstår gir økonomiske incentiver til avfallsreduksjon og utsortering av avfall som kan materialgjenvinnes.
- Miljømyndighetene må styrke tilsyn og kontroll med produsenter og importører som plikter å delta i returselskap. Miljømyndighetenes tilsyn må omfatte mindre virksomheter og netthandel.
- Miljødirektoratet må styrke oppfølgingen av godkjente returselskap for å sikre at konkurranse skjer på like vilkår. Direktoratet kan trekke et returselskaps godkjenning dersom selskapet ikke overholder forskriftskravene. I evt. tilfeller der tilsyn avdekker gjentatte eller omfattende brudd på forskriftskrav må direktoratet vurdere reaksjoner som å trekke et returselskaps godkjenning.
- Returselskap bør som hovedregel ikke være en markedsaktør og bør være varsomme med å tilby operative tjenester, for eksempel knyttet til avfallshåndtering, konsulent- og rådgivningstjenester mv. Dette gjelder særlig dersom de kan havne i konkurranse med egne underleverandører. Returselskapenes innkjøp av tjenester må baseres på ikke-diskriminerende anbudskonkurranser.

Innholdsfortegnelse

Anbefalte hovedprinsipper for utvidet produsentansvar	2
1. Bakgrunn og overordnet problemstilling	4
2. Anbefalinger: Hovedprinsipper for produsentansvarsordninger	5
2.1. Når kan utvidet produsentansvar være et egnet virkemiddel	5
2.2. Hovedprinsipper for utvidet produsentansvar der dette er et egnet virkemiddel	6
3. Hvordan fungerer et utvidet produsentansvar i praksis?	9
4. Utvikling av utvidet produsentansvar som virkemiddel.....	11
4.1. Historikk og tidligere utredninger	11
4.2. Næringslivets rolle i produsentansvarsordningene	14
4.3. Kollektivt vs. individuelt produsentansvar	15
4.4. Nærmere om økomodulering som et virkemiddel for miljøvennlig produktdesign	16
4.5. Konkurransmessige forhold.....	17
4.6. Utvidet produsentansvar i europeisk lovgivning.....	19
5. Norske produsentansvarsordninger.....	20
5.1. Dagens produsentansvarsordninger	20
5.2. Kommende produsentansvarsordninger	21
5.3. Ressursbruk knyttet til produsentansvaret	21
5.4. Hvilke kostnader skal et utvidet produsentansvar dekke?	22
5.5. Myndighetstilsyn	24
6. Drivkrefter og virkemidler for å nå miljømål.....	25
6.1. Utvidet produsentansvar sett opp mot andre virkemidler	25
6.2. Drivkrefter og virkemidler for miljøvennlig produktdesign.....	26
6.3. Drivkrefter og virkemidler for landsdekkende innsamling av avfall.....	27
6.4. Virkemidler for å motvirke forsøpling	29
6.5. Drivkrefter og virkemidler for sortering og materialgjenvinning av avfall.....	30
6.6. Virkemidler for miljøforsvarlig avfallsbehandling	31
6.7. Virkemidler for informasjonstiltak rettet mot forbruker	32

1. Bakgrunn og overordnet problemstilling

Utvidet produsentansvar har vært et sentralt miljøpolitisk virkemiddel i Norge siden midt på 1990-tallet. Et viktig formål den gangen var å fremme miljøvennlig produktdesign, ved at produsenter gis et ansvar for sine produkter når de kasseres som avfall. I tillegg har utvidet produsentansvar hatt som formål å sikre landsdekkende avfallsinnsamling og redusere omfanget av forsøpling, bidra til økt materialgjenvinning og å sikre forskriftsmessig håndtering av miljøfarlige komponenter i avfallet.

Utvidet produsentansvar er innført for ulike produkter i en rekke land. Virkemiddelet står også sentralt i flere av EUs avfallsdirektiver, engangsplastdirektivet og i OECDs arbeid med å fremme samarbeid og erfaringsutveksling om avfallslovgivning. De miljøpolitiske målsetningene knyttet til virkemiddelet synes å være nokså like, uavhengig av land og produktgruppe. Samtidig er produktgruppene som omfattes av krav til utvidet produsentansvar ulike. Eksempelvis er det forskjeller knyttet til levetid for produktene, hvor avfall primært oppstår og nærhet til produsenter. Likevel er det noen hovedprinsipper som bør ligge til grunn for ordningene. Miljødirektoratet har også foreslått at det innføres én grunnmodell for samtlige ordninger for utvidet produsentansvar.¹

I dette dokumentet foreslås det noen hovedprinsipper som kan ligge til grunn for slike ordninger.

Utvidet produsentansvar finansieres normalt gjennom vederlag, som igjen belastes forbrukere ved kjøp av en vare. I og med at forbrukere bærer kostnadene bør det være trygghet for at et utvidet produsentansvar er det virkemiddelet gir mest effektiv oppnåelse av fastsatte miljøpolitiske mål.

Økt fokus på bærekraft i virksomheter, forventninger og preferanser fra forbrukere, krav i norske og europeisk regelverk, frivillige og lovpålagte rapporteringsordninger, o.l. er elementer som bidrar til å styrke arbeidet med miljøvennlig produktdesign. Om etablerte produsentansvarsordninger isolert sett bidrar å fremme miljøvennlig produktdesign er mer usikkert. Det er ikke dokumentert at dagens produsentansvarsordninger som sådan har vært vesentlige for å fremme miljøvennlig produktdesign.

Mange av dagens produsentansvarsordninger ble etablert i en tid med umodne markeder for gjenvinning. For flere fraksjoner er gjenvinningsmarkedene endret betraktelig de siste tiårene. I tillegg er tilgangen på innsamlings- og behandlingsløsninger for forskjellige avfallsfraksjoner betydelig forbedret. Det er også innført nye virkemidler som bidrar til de samme miljømålene som et utvidet produsentansvar, og det ventes flere virkemidler som følge av EUs satsning på sirkulær økonomi.

Ordningene for utvidet produsentansvar kan også gi opphav til konkurransemessige dilemmaer.

Dette notatet er et innspill til videre diskusjoner om utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel, i Norge, i EU og i OECD. Notatet har hatt et mål om å belyse følgende:

- Hva kjennetegner utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel
- Fordeler og utfordringer med utvidet produsentansvar som virkemiddel
- Hvilke drivkrefter og virkemidler påvirker i størst grad miljømål knyttet til f.eks. miljøvennlig produktdesign, innsamling av avfall, hindre forsøpling og fremme materialgjenvinning av avfall
- Når kan utvidet produsentansvar være et egnet virkemiddel for å nå miljøpolitiske mål
- Hovedprinsipper for utvidet produsentansvar, der dette ansees som et egnet virkemiddel

¹ Miljødirektoratet, 2022: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 2 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/november-2022/produsenter-far-storre-ansvar-for-produktene-som-avfall/>

2. Anbefalinger: Hovedprinsipper for produsentansvarsordninger

Oppsummering

- Idet følgende gis det anbefalinger for når utvidet produsentansvar kan være et egnet virkemiddel og hva som bør være hovedprinsippene for slike ordninger. Overordnet må et utvidet produsentansvar bidra til at målene i miljøpolitikken nås på en kostnadseffektiv måte. Ordningene må utløse ønskede miljøtiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført.
- I tilfeller der utvidet produsentansvar ansees som et egnet virkemiddel er det gitt anbefalinger for å sikre kostnadseffektivitet i ordningene, ivareta incentiver til avfallsreduksjon og kildesortering, unngå "gratispassasjerer", sørge for like konkurransevilkår og unngå kommersielle konkurranseflater mellom returselskap og andre markedsaktører.

2.1. Når kan utvidet produsentansvar være et egnet virkemiddel

Ordninger for utvidet produsentansvar skal bidra til at målene i miljøpolitikken nås på en kostnadseffektiv måte. Et utvidet produsentansvar skal blant annet sørge for å finansiere innsamling og behandling av avfall som ikke ellers ville bli samlet inn, eller ikke tidligere fikk forsvarlig håndtering. Et utvidet produsentansvar kan også bidra til å skape et marked der det ikke var et marked før, eller påvirke og endre eksisterende markeder i en ønsket retning. Utvidet produsentansvar er imidlertid et komplisert og inngripende virkemiddel. Dersom andre virkemidler gir mer effektiv måloppnåelse bør man derfor ikke velge utvidet produsentansvar som virkemiddel.

For eksempel vil et utvidet produsentansvar ha liten effekt for å øke materialgjenvinningsgraden av avfall i tilfeller der det allerede eksisterer et velfungerende gjenvinningsmarked. Det kan også stilles spørsmål om utvidet produsentansvar er et egnet virkemiddel for å skape ny etterspørsel etter resirkulerte råvarer i et europeisk eller internasjonalt marked. Men det er eksempler på at et utvidet produsentansvar kan virke stabiliserende og opprettholde økonomiske incentiver for innsamling og materialgjenvinning av ulike typer avfall, for eksempel i perioder med svake råvaremarkeder.

Utvidet produsentansvar finansieres gjennom vederlag, som igjen belastes forbrukere ved kjøp av en vare. I og med at forbrukere bærer kostnadene bør det være trygghet for at utvidet produsentansvar er det virkemiddelet gir mest kostnadseffektiv måloppnåelse. Dette tilsier at utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel alltid bør vurderes opp mot tilgrensende eller alternative virkemidler.

Anbefaling 1:

- Det bør gjennomføres en samfunnsøkonomisk vurdering av utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel opp mot tilgrensende/alternative virkemidler. Det er særlig relevant å vurdere et utvidet produsentansvar opp mot miljøpolitiske mål om en mer sirkulær økonomi, sikre fremtidig tilgang på råvarer, bidra til innovasjon og iverksettelse av miljøtiltak i næringslivet.

Anbefaling 2:

- Eksisterende produsentansvarsordninger, som ikke er pålagt gjennom EU-lovgivning, bør vurderes avvirket dersom miljømålene oppnås mer effektivt gjennom andre virkemidler. Det er ikke behov for nye produsentansvarsordninger, med mindre dette pålegges gjennom EU-regler.

Anbefaling 3:

- Utvidet produsentansvar kan spille en stabiliserende rolle som markedsbuffer ved å gi økonomiske tilskudd til materialgjenvinning, særlig i perioder med svake råvaremarkeder.
 - Kostnader ved økonomiske tilskudd må alltid vurderes opp mot samfunnsmessig nytteverdi. Et utvidet produsentansvar kan neppe drive europeiske råvaremarkeder.

2.2. Hovedprinsipper for utvidet produsentansvar der dette er et egnet virkemiddel

I Norge eksisterer det i dag sju forskriftsfestede ordninger for utvidet produsentansvar. Ordningene skal bidra til at vi når fastsatte miljøpolitiske målsetninger, i samspill med andre miljøpolitiske virkemidler. EUs engangsplastdirektiv stiller nå krav til at landene innfører utvidet produsentansvar for flere produktgrupper. EU-kommisjonen vil også vurdere et krav til utvidet produsentansvar for visse typer tekstilprodukter ifm. revisjon av rammedirektivet for avfall. I det følgende er det foreslått noen hovedprinsipper for utvidet produsentansvar, der i tilfeller der dette er et egnet virkemiddel.

Sikre kostnadseffektivitet i ordningene

Et utvidet produsentansvar skal dekke kostnader relatert til avfallshåndtering, når produktene som omfattes av produsentansvarsordningene skal kasseres som avfall. Et tema gjennom tiår med bruk av produsentansvar som virkemiddel i miljøpolitikken er hvilke typer avfallshåndteringskostnader, og hvor stor andel av kostnadene som ansees som relevante, som skal dekkes av returselskapene.

Dette notatet går ikke i detalj på spørsmålet om hvilke avfallshåndteringskostnader som det er naturlig at et utvidet produsentansvar skal dekke. Hvilke avfallskostnader som bør dekkes gjennom et utvidet produsentansvar vil avhenge av hva slags kasserte produkter det er som skal håndteres. Et hovedprinsipp må imidlertid være at produsenter og importører ikke skal dekke større kostnader enn det som er nødvendig for å utføre oppgaver innen avfallshåndtering på en kostnadseffektiv måte.

I tillegg må det være et hovedprinsipp at produsenter og importører har reell mulighet til å kunne påvirke vederlagene som skal innbetales til returselskap og at kostnadene ved ordningene faktisk gir en reell og målbar miljøeffekt, utover det som oppnås, eller kan oppnås, gjennom andre virkemidler.

Dette tilsier at det bør utvises varsomhet med å inkludere plikter til å dekke kostnader ved opprydning i forsøpling i ordninger for utvidet produsentansvar. Avfallshåndteringskostnader som skal dekkes gjennom et utvidet produsentansvar må ikke overstige det som er nødvendig for å utføre oppgavene på en kostnadseffektiv måte. Kommuner og andre aktører som skal ha dekket deler av sine kostnader vil måtte dokumentere dette på en transparent måte og dele beregningsunderlaget.

Anbefaling 4:

- Kostnader som skal finansieres av godkjente returselskap ifm. et utvidet produsentansvar må ikke overstige det som er nødvendig for å utføre forpliktelsene på en kostnadseffektiv måte.

Anbefaling 5:

- Produsenter og importører som omfattes krav til utvidet produsentansvar må ha reell mulighet til å kunne påvirke vederlagene som skal innbetales til returselskap. Tiltakene som finansieres gjennom vederlag må stå i samsvar med det utvidede produsentansvaret og gi en reell og målbar miljøeffekt, utover det som oppnås, eller kan oppnås, gjennom andre miljøpolitiske virkemidler.

Anbefaling 6:

- Hva som skal regnes som "nødvendige kostnader" må avklares av myndighetene på EU-nivå. For å unngå en praksis der kostnader må beregnes og dokumenteres "case-by-case" bør returselskap ha anledning til å inkorporere avfallskostnader som skal dekkes til én godtgjørelse, som vil kunne tilbys avfallsselskap som utfører oppgaver på vegne av returselskapene (private og kommunale).

Ivareta avfallsprodusentens incentiver til avfallsreduksjon og kildesortering

Forurensningslovens bestemmelser om innsamling av næringsavfall gir avfallsprodusent et incentiv til å redusere avfallsmengdene og sortere ut avfall til materialgjenvinning. Gjennom å differensiere avfallsgebyret som finansierer kommunal renovasjon kan kommunene på samme måte fremme reduksjon av avfallsmengdene og god kildesortering i husholdningene. Dersom et utvidet produsentansvar dekker uforholdsmessig stor andel av avfallskostnadene, reduseres virksomheters økonomiske incentiver til å jobbe med å redusere avfallsmengdene og å kildesortere næringsavfall. Det samme gjelder for husholdningene. Det er viktig at avfallsprodusent fortsatt skal dekke deler av avfallskostnadene, for å opprettholde økonomisk incentiver til avfallsreduksjon og kildesortering.

Anbefaling 7:

- Et utvidet produsentansvar bør ikke fullfinansiere avfallshåndtering fra husholdninger eller virksomheter. Synliggjøring av avfallskostnader overfor virksomhetene der avfallet oppstår gir økonomiske incentiver til avfallsreduksjon og utsortering av avfall som kan materialgjenvinnes.

Unngå gratispassasjerer

Miljødirektoratets evalueringer viser at det er for høy andel produsenter og importører som ikke deltar produsentansvarsordningene, såkalte "gratispassasjerer". Dette svekker legitimiteten til ordningene. Det viktigste tiltaket for å unngå "gratispassasjerer" er økt tilsyn med at produsenter og importører som omfattes et utvidet produsentansvar oppfyller kravet til medlemskap i et godkjent returselskap. Dette gjelder særlig ved netthandel, da det er vanskelig å identifisere slike forhandlere.

Anbefaling 8:

- Miljømyndighetene må styrke tilsyn og kontroll med produsenter og importører som plikter å delta i returselskap. Miljømyndighetenes tilsyn må omfatte mindre virksomheter og netthandel.

Sørg for konkurranse på like vilkår mellom returselskap

I enkelte ordninger for utvidet produsentansvar er det konkurranse mellom returselskap. I tilfeller der det er konkurranse mellom returselskap må forskriftsregler sikre at konkurranse mellom returselskap foregår på like vilkår. Returselskap som trolig ikke vil oppfylle fastsatte forskriftskrav bør heller ikke godkjennes. Samtidig må ikke reglene føre til etableringshindre som er uoverkommelige.

Anbefaling 9:

- Miljødirektoratet må styrke oppfølgingen av godkjente returselskap for å sikre at konkurranse skjer på like vilkår. Direktoratet kan trekke et returselskaps godkjenning dersom selskapet ikke overholder forskriftskravene. I evt. tilfeller der tilsyn avdekker gjentatte eller omfattende brudd på forskriftskrav må direktoratet vurdere reaksjoner som å trekke et returselskaps godkjenning.

Unngå kommersielle konkurranseflater mellom returselskap og andre markedsaktører

OECD, konkurransemyndighetene og Miljødirektoratet har gjort vurderinger av konkurransemessige problemstillinger knyttet til utvidet produsentansvaret. Det redegjøres nærmere for disse vurderingene i kapittel 4.5. Dersom returselskap går inn i kommersielle avfallsmarkeder kan det oppstå tilfeller der returselskap kan havne i kommersiell konkurranse med sine underleverandører av gjenvinningstjenester. Dersom et returselskap bruker kapital fra vederlag fra produsenter og importører til å investere i infrastruktur eller kapasitet som brukes til å tilby tjenester i et marked kan dette også utløse konkurransemessige problemstillinger. Det er altså gode grunner til at returselskap bør kjøpe inn alle operative tjenester i markedet og være varsomme med å tilby operative tjenester.

Returselskap forvalter betydelige midler og har stor innkjøpsmakt. Returselskapenes innkjøp av tjenester bør baseres på transparente og ikke-diskriminerende anbudskonkurranser og -kriterier.

Anbefaling 10:

- Returselskap bør som hovedregel ikke være en markedsaktør og bør være varsomme med å tilby operative tjenester, for eksempel knyttet til avfallshåndtering, konsulent- og rådgivningstjenester mv. Dette gjelder særlig dersom de kan havne i konkurranse med egne underleverandører. Returselskapenes innkjøp av tjenester må baseres på ikke-diskriminerende anbudskonkurranser.

3. Hvordan fungerer et utvidet produsentansvar i praksis?

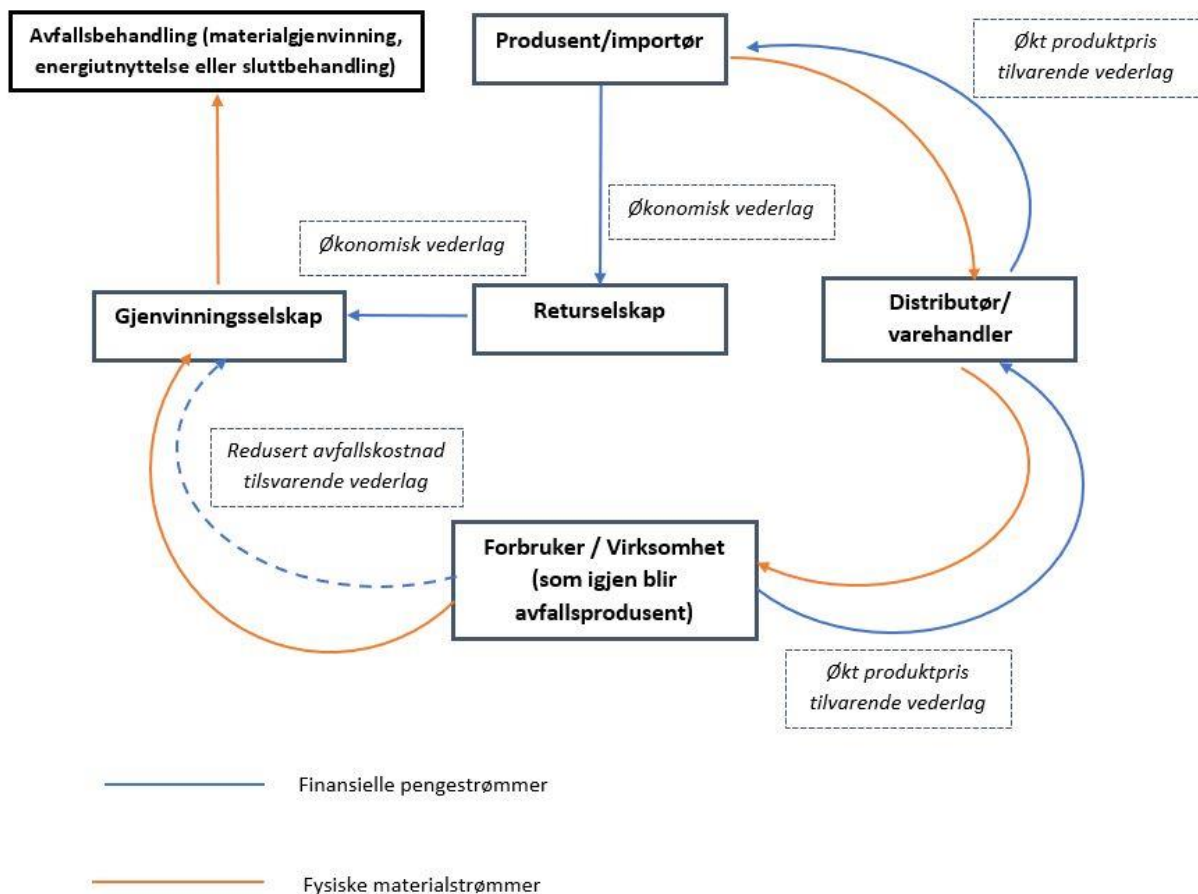
Utvidet produsentansvar innebærer at næringslivet (produsenter og importører) tar ansvar for sine produkter gjennom hele levetiden, dvs. også når produktene kasseres som avfall. I praksis betyr et utvidet produsentansvar at kostnadene ved avfallshåndtering integreres i produksjonskostnadene.

Et utvidet produsentansvar ivaretas gjerne ved at produsenter og importører av en gitt produktgruppe blir medlem i et returselskap og betaler et økonomisk vederlag til returselskapet. Normalt gjelder forpliktelsene for den aktøren som setter et produkt på det norske markedet, men det er også eksempler på at f.eks. virksomheter som er brukere av emballasje deltar i returordninger.

Returselskapet bruker vederlaget til å finansiere avfallshåndteringen av produktene når disse kasseres som avfall, slik at fastsatte miljømål for innsamling og materialgjenvinning kan nås.

Det økonomiske vederlaget som betales av produsenter og importører² som setter et produkt på markedet vil reflekteres i utsalgsprisen på produktet. I teorien vil altså forbrukere bære hele eller deler av disse kostnadene ved kjøp av et produkt avhengig av situasjonen i det aktuelle markedet.

Figur 1 illustrerer hvordan et utvidet produsentansvar for en gitt varegruppe kan fungere.



Figur 1: Prinsippkisse utvidet produsentansvar

² Iht. de norske returordningene for emballasje kan også brukere av emballasjen, dvs. de som produserer emballerte produkter til det norske markedet (såkalte pakkere/fyllere) være vederlagsbetalere, jf. avfallsforskriften § 7-3 bokstav g

Slik figur 1 viser innebærer et utvidet produsentansvar en omfordeling av kostnader gjennom et produkts levetid. I praksis betaler forbrukere en økt produktpris ved kjøp og tilsvarende lavere avfallshåndteringskostnader når produktet kasseres som avfall etter endt levetid. Totalkostnaden over produktets levetid kan således i teorien være lik. Dette vil imidlertid påvirkes av hvorvidt en ordning for utvidet produsentansvar fungerer etter hensikten, modell for avfallsinnsamling, valg av teknologi ved avfallshåndtering, konkurransen i gjenvinningsmarkedene, og en rekke andre forhold.

Det vil ikke nødvendigvis være et 1-1 forhold mellom vederlag og økning i produktpriser, da økte kostnader vil være med på å presse marginer hos næringsdrivende som er i konkurranse med andre.

4. Utvikling av utvidet produsentansvar som virkemiddel

Oppsummering kap. 4:

- Opprinnelig var hensikten med utvidet produsentansvar å gi incentiv til miljøvennlig produktdesign, avfallsreduksjon og design for materialgjenvinning, gjennom å integrere avfallskostnader i produsenters kostnader. I tillegg skal virkemiddelet bidra til god avfallsinnsamling, økt materialgjenvinning og forsvarlig håndtering av avfallet som oppstår.
- Landsdekkende og god avfallsinnsamling bidrar også til å redusere omfanget av forsøpling.
- Det kan synes som om det er lite dokumentasjon på at et utvidet produsentansvar har påvirket produktdesign og produksjon i særlig grad. Ordninger for utvidet produsentansvar kan derimot synes å kunne ha effekt ifm. sortering og håndtering av avfallet som oppstår.
- Utvidet produsentansvar kan gi opphav til konkurransemessige problemstillinger og dilemma, både mht. konkurranse mellom godkjente returselskap og konkurranseflater mellom returselskap og andre aktører. Konkurransemessige utfordringer knyttet til utvidet produsentansvar er blant annet beskrevet i OECDs retningslinjer og veiledningsmateriell.
- Europeisk avfallslovgivning stiller nå krav om innføring av utvidet produsentansvar for en rekke produktgrupper, som for eksempel emballasje, engangsprodukter i plast, fiskeri- og havbruksprodukter i plast, elektroniske og elektriske produkter, kjøretøy og batterier.

4.1. Historikk og tidligere utredninger

Produsentenes ansvar for avfallshåndteringen kan løses både økonomisk (dvs. at produsenten finansierer deler av avfallshåndteringen) og operasjonelt (dvs. at produsentene selv gjennomfører deler av avfallshåndteringen). Ansvarer kan ivaretas av den enkelte produsent (individuelt produsentansvar) eller gjennom medlemskap i egne returselskap (kollektivt produsentansvar).

Virkemiddelet ble introdusert av forskerne Thomas Lindhqvist og Karl Lidgren ved Universitet i Lund, i en rapport til det Svenske Miljødepartementet i 1990.³ Det er fastsatt flere ulike definisjoner av utvidet produsentansvar. Én definisjon av utvidet produsentansvar ble foreslått av Lindhqvist og Lidgren i en rapport fra 1991, og ble også redefinert i Lindhqvists doktorgradsavhandling fra 2000:

- *Utvidet produsentansvar er et politisk prinsipp som brukes til å oppnå miljøforbedringer over produkters levetid, ved å utvide ansvaret til produsenter til ulike faser av produktenes livssyklus, og særlig til innsamling, resirkulering og sluttbehandling av produktene når de kasseres som avfall. Utvidet produsentansvar implementeres gjennom administrative, økonomiske og informative virkemidler. Sammensetningen av disse virkemidlene og forpliktelsene bestemmer utformingen av en ordning for utvidet produsentansvar.⁴*

³ Lindhqvist, Thomas, 2000: *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*. PhD-thesis ved Lund Universitet. Lindhqvists PhD-avhandling viser til den opprinnelige rapporten om produsentansvar, dvs.: Lindhqvist, Thomas, & Lidgren, Karl, 1990: *Modeller för förlängt producentansvar*, som igjen ble utgitt i Miljødepartementets bok, *Från vaggan till graven - sex studier av varors miljöpåverkan* [From the Cradle to the Grave – six studies of the environmental impact of products].

⁴ "Extended Producer Responsibility (EPR) is a policy principle to promote total life cycle environmental improvements of product systems by extending the responsibilities of the manufacturer of the product to various parts of the entire life cycle of the product, and especially to the take-back, recycling and final disposal of the product. Extended Producer Responsibility (EPR) is implemented through administrative, economic and informative policy instruments."

EUs rammedirektiv for avfall definerer produsentansvar på følgende måte⁵:

- *Tiltak iverksatt av medlemslandene for å sikre at produsenter bærer det økonomiske ansvaret, eller det økonomiske og organisatoriske ansvaret, for å håndtere avfallsfasen i et produkts livssyklus.*

Utvidet produsentansvar ble innført som virkemiddel i flere EU-land på 1990-tallet, f.eks. i Tyskland, Østerrike, Nederland, Sveits, Frankrike og i de skandinaviske landene. En tysk produsentansvarsordning for emballasje ("German Packaging Ordinance") ble innført allerede tidlig på 1990-tallet. I Norge ble produsentansvaret på emballasje innført gjennom forhandlede miljøavtaler i 1994/1995. OECD tok en aktiv rolle mht. å spre kunnskap om virkemiddelet og flere OECD-land innførte virkemidler for utvidet produsentansvar for ulike produktgrupper på 1990-tallet.⁶

I Norge ble grunnlaget for innføring av utvidet produsentansvar lagt i St. meld. 44 (1991-92), som utgjorde daværende strategi for miljøvennlig avfallshåndtering. Miljøverndepartementet varslet i meldingen at de ville pålegge produsenter, importører og distributører ansvar for innsamling av sine respektive produkter og tilhørende emballasje. Daværende Regjering vektla å komme frem til frivillige avtaler med næringslivet om tiltaket. Samtidig varslet Regjeringen at pålegg og/eller produktavgifter ville bli vurdert dersom det ikke lot seg gjøre å komme frem til slike frivillige avtaler.⁷

Stortingsmeldingen bygget blant annet på NOU 1990:28 om avfallsminimering og gjenvinning, der det bl.a. ble foreslått produktavgifter eller pante- og returordninger for produkter. I NOUen ble det foreslått å vurdere innføring av en emballasjeavgift, som enten oppheves ved godkjenning av returordning eller at det gis refusjon av avgiften ved dokumentert retur til godkjent gjenvinning. Det kan synes som om utvalget mente at disse virkemidlene både skulle bidra til avfallsreduksjon (gjennom miljøvennlig produktdesign) og bedre systemer for gjenvinning av avfallet som oppstår.

Ifølge en OECD-rapport om produsentansvar fra 2006 er det primære formålet med utvidet produsentansvar å fremme miljøvennlig produktdesign. Gjennom å integrere kostnader relatert til avfallsinnsamling og -håndtering i produsentens kostnader skal produsentansvaret gi et økonomisk incentiv til å designe produkter som gir lite avfall og som er egnet for ombruk og materialgjenvinning.⁸ Dette synes også å være hensikten bak de norske ordningene som ble innført på 1990-tallet, der det i St. meld. 44 (1991-92) heter at et økt ansvar tillagt vareprodusentene vil gi produsent, importør og distributør gode grunner til å fremme avfallsreduksjon og utvikle produkter, inkludert emballasje, hvor det er lagt til rette for ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse.⁹

Utvidet produsentansvar gir også muligheter for å finansiere miljømessige forbedringer i systemene for innsamling og behandling av avfall, f.eks. ved å gi økonomiske tilskudd til materialgjenvinning.

Ifølge OECD-rapporten fra 2006 er det vanskelig å finne dokumentasjon på at et utvidet produsentansvar faktisk gir tilstrekkelige økonomiske incentiver til å påvirke miljødesign av produkter. Det samme er konklusjonen i en norsk offentlig utredning fra 2002 (NOU 2002:19), der utvalget konkluderte med at det er usikkert hvorvidt produsentansvarsordningene har ført til at produkter utformes slik at avfallshåndteringskostnadene reduseres. Samtidig mente utvalget at produsentansvarsavtalene hadde vært et viktig og godt fungerende virkemiddel for økt gjenvinning.¹⁰

⁵ EU-kommisjonen, 2018: *Rammedirektivet for avfall*. Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/851 amending Directive 2008/98/EC on waste (definisjonen av utvidet produsentansvar finnes i artikkel 3, nr. 21)

⁶ Se mer informasjon på OECDs nettsider: <https://www.oecd.org/environment/extended-producer-responsibility.htm>

⁷ Miljøverndepartementet, 1992: *Strategi for miljøvennlig avfallshåndtering*. St. meld. 42 (1991-92)

⁸ OECD, 2006: *EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies*. Notat utarbeidet av OECDs arbeidsgruppe for avfallsreduksjon og resirkulering.

⁹ Se St. meld. 44 (1991-92) s. 38.

¹⁰ NOU 2002:19. *Avfallsforebygging*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-19/id145734/>

I OECDs veiledning om utvidet produsentansvar (2016) heter det at selv om det er eksempler på at utvidet produsentansvar har bidratt til avfallsreduksjon i noen land og sektorer, er det likevel sjelden at utvidet produsentansvar er det virkemiddelet utløser endringer i produktdesign.¹¹ I en norsk forskningsartikkel fra 2021 vises det til at det ikke kan dokumenteres at utvidet produsentansvar har ført til endringer i produktdesign eller bidratt til avfallsreduksjon. Forskningsartikkelen tar til orde for å innføre et nytt juridisk rammeverk for markedsføring av bærekraftige produkter.¹² I mars 2022 la EU-kommisjonen frem en egen melding om å gjøre bærekraftige produkter til normen i Europa.¹³ Meldingen ble fremmet som en del av en pakke med flere initiativer som skal fremme en sirkulær økonomi og følges opp gjennom konkrete nye og reviderte EU-regler. For eksempel er det fremmet forslag til en ny økodesign-forordning, som vil gjelde alle produkter som omsettes i EØS-området.

Et utvidet produsentansvar kan ha effekter knyttet til økt innsamling og materialgjenvinning av produktene når de ble kassert som avfall. En norsk doktorgradsavhandling fra 2005, som tok utgangspunkt i det norske systemet for plastemballasje, konkluderte bl.a. med at et utvidet produsentansvar for plastemballasje hadde oppnådd gode resultater mht. materialgjenvinning, men var mindre vellykket mht. mål for avfallsreduksjon ("dematerialisering") og design for resirkulering.¹⁴

Ingen av de rapportene og artiklene som det er henvisning til ovenfor undersøker hvilken effekt et utvidet produsentansvar har på den totale materialgjenningsgraden i en bredere europeisk kontekst. Det kan synes som vurderingene tar utgangspunkt i sorteringen av avfall på nasjonalt nivå, dvs. hvor mye av avfallet som oppstår i Norge som sorteres og sendes videre til materialgjenvinning.

Dersom tilbudet av resirkulerte råvarer av en gitt kvalitet overstiger den faktiske etterspørselen i et marked, gir det liten nytteverdi å sortere ut avfall til materialgjenvinning. Kvalitet på de resirkulerte råvarene er i liten grad vurdert i tidligere rapporter, selv om dette er avgjørende for etterspørselen.

Faktaboks 1: Tilbud og etterspørsel - resirkulering av plastavfall i Europa^{15,16,17}

I 2018 ble det samlet inn 29 mill. tonn plastavfall i EØS-området, hvorav ca. 30 % ble sendt til resirkulering (9,4 millioner tonn). Ca. 80 % av plastavfallet som ble sendt til resirkulering ble videreforedlet i Europa, til å produsere ca. 5 mill. tonn resirkulert råvare. Om lag 4 mill. tonn resirkulert plast ble benyttet som innsatsfaktor i europeisk produksjon (en del resirkulert plast ble også eksportert fra Europa). Mengdene plastavfall som ble sortert og sendt til resirkulering i EØS-området økte til 10,2 mill. tonn i 2020. Dersom det skal gi mening å øke utsorteringen av plastavfall til resirkulering må etterspørselen etter resirkulert plastråstoff til ny produksjon øke tilsvarende. Kvaliteten på de resirkulerte råvarene må møte spesifikasjonene fra europeisk plastindustri. Det europeiske initiativet "Circular Plastic Alliance" har som mål å øke etterspørselen etter resirkulert plastråstoff i EU til 10 mill. tonn i 2025, basert på frivillige tiltak.

¹¹ OECD, 2016: *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for efficient waste management*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

¹² Maitre-Ekern, Eléonore, 2020: *Re-Thinking Producer Responsibility for a Sustainable Circular Economy: From extended producer responsibility to pre-market producer responsibility*. Journal of Cleaner Production. Volume 286. 1 March 2021.

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/mai/eus-initiativ-om-a-gjore-barekraftige-produkter-til-normen/id2948736/>

¹⁴ Røine, Kjetil, 2005: *Industrial implementation of extended producer responsibility in an industrial ecology perspective*. PhD-thesis avlagt ved NTNU (2005:237)

¹⁵ Plastics Europe, 2019: *The Circular Economy for Plastics – A European Overview*. <https://plasticseurope.org/knowledge-hub/the-circular-economy-for-plastics-a-european-overview/>

¹⁶ Plastics Europe, 2021: *Plastics, the facts 2021*. <https://plasticseurope.org/knowledge-hub/plastics-the-facts-2021/>

¹⁷ https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/industrial-alliances/circular-plastics-alliance_en

Faktaboks 2: Panteordningen for drikkevareemballasje^{18,19,20}

Produsenter og importører av drikkevarer har plikt til å slutte seg til et godkjent retursystem for kassert drikkevareemballasje. Retursystemene kan være organisert både med og uten panteordning. Pantesatsene skal gi incentiv til innsamling av drikkevareemballasje, noe som også reduserer utfordringer med forsøpling. I tillegg er det innført to typer avgifter på drikkevareemballasje; miljøavgift og grunnavgift. Drikkevareemballasje som inngår i godkjente returordninger, kan få redusert miljøavgift avhengig av returandel. Dersom returandelen er på 95 % eller høyere faller miljøavgiften bort. Hvis emballasjen brukes på nytt i sin opprinnelige form betales ikke grunnavgift. Utsalgssteder har plikt til å ta imot drikkevareemballasje med pant som de selv forhandler. I sum gir rammeverket et sterkt incentiv for innsamling av drikkevareemballasje. Pantesystemet fører dessuten til en homogen avfallsstrøm som er enkel å materialgjenvinne. Det er derfor høy grad av innsamling og materialgjenvinning av drikkevareemballasje. Ombruksemballasje har i all hovedsak blitt faset ut i Norge, med unntak av to retursystemer for ombruksemballasje av glass som vaskes og fylles på nytt hos produsent.

4.2. Næringslivets rolle i produsentansvarsordningene

Et utvidet produsentansvar er et miljøpolitisk virkemiddel som pålegger bedrifter som produserer, importerer eller selger produkter visse forpliktelser. Disse forpliktelsene kan oppfylles enten kollektivt, gjennom deltagelse i returselskap, eller av det enkelte selskap. I Norge har det gjerne vært vanligst at næringslivet ivaretar sine plikter gjennom medlemskap i returselskap, dvs. at bedriftene betaler et økonomisk vederlag til et returselskap, som igjen ivaretar selskapenes forpliktelser.

I Norge har det vært tradisjon for å løse enkelte nasjonale oppgaver gjennom å inngå forhandlede avtaler mellom staten og næringslivet. Fordelene med å inngå slike avtaler kan være en mer kostnadseffektiv måloppnåelse som involverer og motiverer bedriftene til å gjennomføre tiltak, framfor detaljerte forskriftskrav som er krevende å følge opp for næringslivet og forvaltningen.

I Norge ble utvidet produsentansvar i Norge opprinnelig implementert gjennom forhandlede avtaler, for eksempel for emballasje og elektronikk. Bransjeforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner representerte normalt næringslivet i avtalene, og i noen tilfeller signerte også større virksomheter. I dag ligger krav til de ulike produsentansvarsordningene i all hovedsak i avfallsforskriften. Dette kan delvis tilskrives fremveksten av konkurrerende returordninger og behovet for like konkurransevilkår.

Engangsplastdirektivet åpner for bruk av forhandlede miljøavtaler for å gjennomføre krav om utvidet produsentansvar for flere engangsprodukter i plast. En arbeidsgruppe som ble nedsatt av Klima- og miljødepartementet for å vurdere implementeringen av direktivet anbefalte å ta i bruk slik avtaler for å gjennomføre direktivets krav om utvidet produsentansvar for engangsplast.²¹ Rapporten viser at næringslivsorganisasjonene har lang erfaring med miljøavtaler og dokumentert gjennomføringsevne. Norsk Industri også foreslått inngåelse av en miljøavtale for å gjennomføre direktivets bestemmelser om fiskeri- og oppdrettsutstyr i plast. For å sikre oppslutning om ordningene, kan det forskriftsfestes

¹⁸ Miljødirektoratet, 2021: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 1 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utreder-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>

¹⁹ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/drikkevareemballasje/>

²⁰ <https://infinitem.no/>

²¹ Klima- og miljødepartementets arbeidsgruppe for engangsplast, 2020: *Miljøavtale om plastprodukter*. Rapport utført for Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljoavtale-om-plastprodukter/id2702585/>

at produsenter må oppfylle sitt utvidete produsentansvar, og at dette kan gjøres gjennom tilslutning til en miljøavtale.

Fordeler med å inngå en miljøavtaler om produsentansvar for engangsprodukter og fiskeritutstyr i plast kan være sterk forankring og eierskap i næringslivet for gjennomføringen av reglene i engangsplastdirektivet, høy kostnadseffektivitet og en styrket konkurransekraft for norsk næringsliv. Forvaltningen kan spares for oppgaver som kan gi mer arbeid i regelverksutforming og oppfølging.

Ofte har bransjeforeninger eller arbeidsgiverorganisasjoner vært stiftere og eiere av returselskap. Eierskapet har gjerne opphav i inngåelse av miljøavtalene som ble forhandlet med staten på 1990-tallet. Det er også eksempler på at enkeltbedrifter eier returselskap, på egen hånd eller i fellesskap.

4.3. Kollektivt vs. individuelt produsentansvar

Det kan i hovedsak skilles mellom to typer produsentansvar:

- *Kollektivt produsentansvar*, dvs. at produsenter og importører (og i noen sammenhenger også distributører av produktene) ivaretar sine forpliktelser gjennom medlemskap i et returselskap. Returselskapet ivaretar forpliktelsen til å nå et gitt mål for innsamling og gjenvinning av kasserte produkter (avfall) på vegne av medlemmene i selskapet. Returselskapets aktivitet finansieres gjennom et økonomisk vederlag som betales av produsenter og importører som er medlem i selskapet. Kollektive ordninger er den vanligste formen for utvidet produsentansvar i Norge.
- *Individuelt produsentansvar*, dvs. at en virksomhet selv etablerer innsamlings- eller tilbaketakingsystemer for sine egne produkter. Dette har ikke vært en vanlig form for utvidet produsentansvar i Norge, blant annet fordi det kan være krevende å etablere innsamlingsløsninger for kasserte produkter av et bestemt merke eller fabrikat. I tillegg er det krav i avfallsforskriften til at individuelt finansierte returselskap skal delta i finansieringen av kollektivt finansierte returselskap, blant annet for å dekke kostnader for håndtering av avfall som det ikke er mulig å knytte til en eksisterende produsent, samt kasserte produkter som er omsatt på et tidspunkt før returselskap ble etablert (bl.a. for elektronisk og elektronisk avfall). Denne type krav gjør det normalt lite hensiktsmessig å etablere individuelle produsentansvarsordninger.

Ifølge OECDs veiledning bør utvidet produsentansvar ideelt sett gjennomføres som individuelle ordninger, for å gi størst mulige incentiv til miljøvennlig produktdesign.²² Men, OCED beskriver også at kollektive produsentansvarsordninger normalt er vanligere og enklere å implementere. En forklaring på at kollektive produsentansvarsordninger i liten grad oppnår mål knyttet til miljøvennlig design kan være at kostnadene fordeles på mange enkeltprodusenter. Dermed blir den enkeltes ansvar for å fremme miljøvennlig produktdesign relativt lite.^{23,24} Såkalt økomodellering av vederlag til returselskap anbefales som et virkemiddel for å styrke incentivene til miljøvennlig produktdesign.

²² OECD, 2016: *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for efficient waste management*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

²³ NOU 2002:19. *Avfallsforebygging*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-19/id145734/>

²⁴ Kalimo, H., et.al., 2012: *Greening the economy through design incentives: allocating producer responsibility*. European Energy and Environmental Law Review. 21 (6), 274-305.

Faktaboks 3: Veikart for sirkulær plastemballasje ²⁵

Bransjevise "beste praksis initiativer" kan være én måte å mobilisere virksomheter til å satse på miljøvennlig produktdesign og økt bruk av resirkulerte råvarer. Forum for sirkulær plastemballasje og Emballasjeforeningen utarbeidet i 2019 et veikart for sirkulær plastemballasje i Norge. Virksomhetene bak veikartet tok blant annet til orde for å mobilisere emballasjebrukere til design for gjenvinning, unngå overemballering, intensivere innovasjons- og forskningsaktivitetene i næringen. Det ble også foreslått å utrede en substitusjonsplikt som tilsier at hvis emballasjen representerer særlige miljømessige utfordringer skal produsenter og importører vurdere om produktets funksjon kan ivaretas på en mer miljøvennlig måte. Virksomhetene ville også utrede mulighetene for standardiserte materialvalg (bruk av færre typer plast i emballasjeproduktene) og optimalisert bruk av plast i produkter som brukes frem til butikk og som kan gå i lukkede sløyfer mellom produsenter og detaljister, for eksempel transportemballasje. Flere virksomheter har også tatt i bruk miljøkalkulatorer og substitusjonsverktøy for å optimere bruken av emballasje mht. samlet miljøbelastning.

4.4. Nærmere om økomodulering som et virkemiddel for miljøvennlig produktdesign

Økomodulering innebærer at økonomiske vederlag som betales av produsenter og importører til returselskap differensieres etter produktenes miljøegenskaper. EUs rammedirektiv for avfall stiller krav til at landene innfører slik økomodulering av vederlag i sine produsentansvarsordninger.

Hensikten er å gi produsenter og importører et sterkere økonomisk incentiv til miljøvennlig produktdesign og å omsette produkter som gir lave avfallshåndteringskostnader. Ved å differensiere størrelsen på vederlagene etter produktenes miljøegenskaper unngås det en praksis der vederlaget er likt for alle konkurrerende produsenter/importører. Dersom forskjellen i økonomiske vederlag som betales til et returselskap er stor nok kan dette påvirke produktenes utsalgspris og dermed forbrukerens valg av produkt. Eksempler på produktegenskaper som kan være relevante mht. økomodulering er levetid, muligheter for reparasjon, ombrukbarhet, resirkulerbarhet, innhold av resirkulerte råvarer og innhold av prioriterte miljøfarlige stoffer. Men, EU-reglene sier ikke noe om hvilke material- eller produktegenskaper som skal vektlegges eller hvordan dette skal gjøres i praksis.

Økomodulering av vederlag er et forholdsvis nytt tiltak innen ordninger for utvidet produsentansvar. Det er dermed usikkert om dette vil gi tilstrekkelige incentiver til miljøvennlig produktdesign i praksis.

For eksempel produseres normalt produkter som omfattes av kravene til utvidet produsentansvar for et europeisk eller globalt marked. Eksempler på produktgrupper som produseres til europeiske eller globale markeder er kjøretøy, elektronikk, batterier og dekk. I slike tilfeller er det vanskelig å se for seg at differensierte vederlag til norske returselskaper vil ha betydning for produkter som omsettes. Dersom modellene for differensiering av vederlag harmoniseres i Europa er sannsynligheten større for at økomodulering kan få ønsket effekt. Dette forutsetter at de økonomiske vederlagene er tilstrekkelig differensiert, og gir reelle utslag på produktenes utsalgspris, slik at dette påvirker forbrukernes valg.

Når det gjelder emballasje er det normalt vareprodusentene som bestemmer hvordan emballasjen skal utformes og brukes. Dette er én årsak til at det kan være mest hensiktsmessig å legge plikten til å være medlem i et returselskap på virksomhetene som produserer emballerte produkter (dvs. brukerne av emballasjen). Det å minimere miljøbelastningen fra emballasje krever at et

²⁵ Forum for sirkulær plastemballasje og Emballasjeforeningen, 2019: *Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge* <https://www.regjeringen.no/contentassets/ab557e6446d84b1c9c348c9912b47535/veikart-for-sirkular-plastemballasje-i-norge.pdf>

produktsystem vurderes i sin helhet, fremfor å kun vurdere emballasjens miljøfotavtrykk isolert. Emballasje har en viktig rolle for å forhindre brekkasje av produkter eller matsvinn. For eksempel kan emballasjeløsninger, som har større mengde emballasje per kg produkt, ha lavere miljøbelastning totalt, hvis mer produkt på pall gir lavere utslipp ved transport eller emballasjeløsningen gir lavere brekkasje eller matsvinn. Målet er derfor å tilpasse emballasjen slik at produktet og emballasjen samlet gir lavest mulig miljøbelastning, i tråd med prinsippene om emballasjeoptimering.^{26,27}

Kompleksiteten i næringslivets arbeid med å optimere emballasjebruk kan gjøre det vanskelig å finne frem til én felles modell for økomodulering. I tillegg vil EUs nye emballasjeforordning inneholde ambisiøse krav til emballasje som skal redusere avfallsmengdene, øke bruken av resirkulerte råvarer og promotere ombruksløsninger.²⁸ En økomodulering av vederlag i ordninger for utvidet produsentansvar må da gi en tilleggseffekt utover kravene som allerede følger av forordningen.

EUs ramedirektiv for avfall stiller krav til at produsentenes vederlag ikke skal overstige kostnadene som er nødvendige for å utføre avfallshåndteringen på en kostnadseffektiv måte.²⁹ Dersom de økonomiske vederlagene skal ta utgangspunkt i reelle avfallshåndteringskostnader er det lite trolig at prisforskjellene blir store nok til å påvirke produktenes egenskaper og design i miljøvennlig retning.

Det er usikkert hvordan økomodellering av vederlag best skal fungere i situasjoner der det er konkurranse mellom flere returselskap. Det kan både argumenteres for at praktisering av dette bør være opp til det enkelte selskap og at bør utarbeides nasjonale eller europeiske retningslinjer/regler som sikrer lik praksis. Uansett vil det være forskjeller mht. hvilke produktenskaper som bør vektlegges avhengig av materialtype og produkt. For noen materialslag kan for eksempel bruk av flerkomponentsmaterialer vanskeliggjøre resirkulering, mens innhold av prioriterte helse- og miljøskadelige kjemikaler kan utgjøre en større barriere for andre produkter. Hvilke material- og produktenskaper som bør vektlegges ved økomodulering må avgjøres etter en konkret vurdering.

4.5. Konkurransemessige forhold

Ifølge Miljødirektoratet skal et utvidet produsentansvar sørge for å finansiere innsamling og behandling av avfall som ikke ellers ville bli samlet inn, eller ikke tidligere fikk forsvarlig håndtering. På den måten skaper regelverket et marked der det ikke var et marked før, eller påvirker og endrer eksisterende markeder. Dette medfører behov for regulering og kontroll av konkurransen i markedet.

I sin første delutredning for evaluering av produsentansvaret skriver Miljødirektoratet at det har vært utfordringer i flere av dagens produsentansvarsordninger, som kan knyttes til konkurransevridning.³⁰

Et utvidet produsentansvar kan påvirke konkurransen mellom ulike typer aktører og på ulike måter:

- Konkurransen mellom produsenter, dvs. at produsenter/importører som ikke deltar i en produsentansvarsordning unndrar seg en mer-kostnad som produsenter som deltar må bære. Denne utfordringen kan være særlig stor for produktgrupper der en betydelig andel av omsetningen skjer gjennom direkteimport (netthandel) til privathusholdninger eller der det er svært mange små importører av produktene, slik at det er vanskeligere å drive et effektivt tilsyn.

²⁶ Pihlstrøm, Andreas, et. al., 2020: *Miljøavtale om plastprodukter*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljøavtale-om-plastprodukter/id2702585/>

²⁷ Grønt Punkt Norge og Emballasjeforeningen, 2022: *Emballasjeutviklingen i Norge 2021*.

<https://www.grontpunkt.no/media/5058/avfallsforebygging-og-emballasjeoptimering-2021-print.pdf>

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7155

²⁹ Se EUs ramedirektiv for avfall (2018), art. 8a, nr. 4 bokstav c)

³⁰ Miljødirektoratet, 2021: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 1 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utredet-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>

- Konkurransen mellom returselskap om produsentmedlemskap. Kostnadene til returselskapene er knyttet til oppfyllelsen av produsentansvaret (f.eks. kostnader til avfallshåndtering). Dersom store aktører skulle få bedre pristilbud enn små aktører kan dette være konkurransevridende.
- Konkurransen mellom returselskap om tilgang til avfall i ulike deler av landet med ulike innsamlingskostnader. Returselskap kan bli utestengt fra innsamlingsområder slik at de ikke kan ivareta sine forpliktelser. Krav om landsdekkende innsamling kan utgjøre et etableringshinder.
- Returselskap kan gjennom innsamlingsavtaler med større, sentralt beliggende kommuner tvinge konkurrerende selskap til å inngå avtaler med desentrale kommuner, som gir høyere transportkostnader. Tilsvarende innlåsingseffekt kan oppstå på sorterings- og behandlernivå.
- Det kan være vanskelig for returselskap å inngå avtale om koordinering av avfallsinnsamling innenfor rammene av konkurranseloven. Dette kan gi et samfunnsøkonomisk tap i områder der avfallsmengdene er så små at det gir lite mening at hvert enkelt returselskap utfører innsamling.
- Dersom et returselskap får en dominerende posisjon, kan denne posisjonen misbrukes gjennom avtaler i verdikjeden som utestenger konkurrerende aktører, for eksempel på innsamlings- og behandlingsnivå. Normalt vil det være stor konkurranse om å få levere tjenester til returselskap.

Videre kan det oppstå tilfeller der returselskap både vil benytte seg av underleverandører (f.eks. til innsamlings- eller sorteringstjenester) og være en leverandør av gjenvinningstjenester til de samme underleverandørene. Det kan også oppstå tilfeller der returselskap vil kunne være konkurranse med sine underleverandører om avfallsvolumer og/eller levering av ulike avfalls- og gjenvinningstjenester.

Konkurransetilsynet har tidligere gjort vurderinger av de konkurransemessige problemstillingene knyttet til utvidet produsentansvaret I en rapport fra 2004 konkluderte Konkurransetilsynet med at det er problematisk at returselskaper som skal sørge for innsamling og gjenvinning av avfall er blitt etablert ved samarbeid mellom aktørene i en bransje. Konkurransesfaglig sett mente Konkurransetilsynet at det er problematisk at avfallspolitikken i så stor grad baseres på samarbeid mellom konkurrenter. Konkurransetilsynet mente også at manglende konkurranse gjorde returordningene dyre for samfunnet og for forbrukerne. Mange returselskap vil også ha en dominerende stilling. Resultatet av dette kan være manglende incentiver til kostnadsdisiplin og risiko for at returselskapenes tjenester prises for høyt. I utredningen fra 2004 pekte også Konkurransetilsynet på at virksomheten i returselskapene (etter omstendighetene) kan være i strid med konkurranselovgivningen og at organisering i bransjeomfattende returselskaper vil kunne legge til rette for konkurranseskadelig utveksling av informasjon mellom aktører i produktmarkedene.³¹

Konkurransemessige utfordringer knyttet til utvidet produsentansvar er også beskrevet av OECDs retningslinjer og i en felles-rapport fra nordiske konkurransemyndigheter fra 2016. OECD og de nordiske konkurransemyndighetene har også gjort enkle vurderinger av hvorvidt det bør legges til rette for konkurranse mellom returselskap eller om det er mer fornuftig med ett monopolistisk returselskap for en gitt produktgruppe. Det kan synes som om OECD og de nordiske konkurransemyndighetene trekker i retning av konkurranse mellom returselskap vil bidra til økt innovasjon og kostnadseffektivitet i avfallsmarkedene. Iht. OECDs retningslinjer bør det kun legges opp til å ha ett returselskap der det kan dokumenteres at fordelene, f.eks. knyttet til oppbygning av ønsket avfallsinfrastruktur som ellers ikke ville blitt bygget, er større enn ulempene. I alle tilfeller presiserer OECD og Konkurransetilsynene at returselskapenes innkjøp av tjenester for innsamling og gjenvinning av avfall bør baseres på transparente og ikke-diskriminerende anbudskonkurranser.^{32,33}

³¹ Konkurransetilsynet, 2004: Konkurransesmessig vurdering av ordninger for produktgjenvinning

³² OECD, 2016: *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for efficient waste management*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en>

³³ Nordic Competition Authorities, 2016: Competition in the waste management sector <https://konkurransetilsynet.no/publications/konkurranseproblemer-i-avfallsmarkedet/>

Reglene i den norske avfallsforskriften legger ingen begrensninger på antall godkjente returselskap. I ordninger med flere returselskap foregår konkurransen både på returselskapsnivå og mellom underleverandører til returselskapene. I sin andre delutredning for evaluering av produsentansvar argumenterer Miljødirektoratet for at det kan sikres god konkurranse både i en modell med ett returselskap og med flere returselskap i hver ordning. Ifølge direktoratet kan reduserte kostnader ved å drive returselskap skyldes at innsamlingslogistikken og behandlingsløsninger er utviklet over tid, at behandlingkostnadene er redusert og aktiv konkurranse mellom behandlingsanlegg som tilbyr tjenester til returselskapene. Det kan imidlertid også være at konkurransen mellom returselskapene har vært en av pådriverne til en slik utvikling, og det kan argumenteres for at konkurranse mellom parallelle returselskapene bidrar til å redusere kostnadsnivået for produsent. Miljødirektoratet utelukker heller ikke at muligheten til å etablere konkurrerende returselskaper utgjør et hinder for at ett returselskap kan øke sine kostnader vesentlig. I en ordning med bare ett operativt returselskap kan potensialet for fremtidig konkurranse også være et insentiv til å holde kostnadene nede.³⁴

Miljødirektoratet konkluderer med at det ikke foreligger grunnlag for å konkludere om konkurranse mellom returselskap gir reduserte kostnader. Det kan være flere årsaker til at kostnader endres, og det er vanskelig å isolere effekten av økt konkurranse mellom returselskapene i slike vurderinger.

Faktaboks 4: Ett eller flere konkurrerende returselskap

Autoretur eies av Bilimportørens Landsforening og er det eneste returselskapet for kasserte kjøretøy. Autoretur krever inn et miljøgebyr fra norske bilimportører som brukes til å dekke løpende driftskostnader ifm. returordningen for kasserte kjøretøy. Autoretur har inngått avtale med tre hovedoperatører om innsamling og behandling av kasserte kjøretøy (Bilgjenvinning AS, Norsk Gjenvinning Metall AS og Bilretur AS). Disse tre hovedoperatørene har igjen knyttet til seg over 142 biloppsamlingsplasser og 11 fragmenteringsverk. Ett sentralt virkemiddel for å nå en høy returgrad for kasserte kjøretøy er vrakpanten. I tillegg er god tilgjengelighet av biloppsamlingsplasser over hele landet avgjørende. I dette systemet foregår altså konkurransen mellom gjenvinningselskap, som er underleverandører til Autoretur og til hovedoperatørene.

Innen EE-avfall er det fire godkjente returselskap, som konkurrerer med hverandre (Renas, Norsirk, ERP-Norway og Recipo). Returselskapene kjøper igjen operative tjenester knyttet til innsamling og behandling av EE-avfallet av konkurrerende gjenvinningselskap. Iht. reglene i avfallsforskriften kan returselskapene koordinere innsamlingen av EE-avfall innenfor de rammene som gis av konkurranseloven. Et slikt samarbeid kan inngås i områder av landet der innsamlingen ellers ville føre til lite effektiv bruk av samfunnets ressurser (f.eks. på grunn av lav befolkningstetthet eller lang transportvei til behandlingsanlegg). I systemet for EE-avfall foregår da konkurransen både på returselskapsnivå og mellom underleverandører til returselskapene.

4.6. Utvidet produsentansvar i europeisk lovgivning

Europeisk regelverk stiller krav til utvidet produsentansvar for en rekke ulike produktgrupper, dvs. forbrukerelektronikk, batterier, kjøretøy, emballasje, fiskeri- og havbruksutstyr i plast, samt ulike engangsprodukter i plast. EUs rammedirektiv for avfall (2018/851/EU) stiller også en rekke minimumskrav til utvidet produsentansvar. Minstekravene ble innført for å oppnå økt harmonisering, blant annet for å forbedre styringen og gjennomsiktigheten i slike ordninger, forbedre resultatene fra ordningene, sikre like konkurransevilkår, samt unngå hindringer for et velfungerende indre marked.

³⁴ Miljødirektoratet, 2022: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 2 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/november-2022/produsenter-far-storre-ansvar-for-produktene-som-avfall/>

5. Norske produsentansvarsordninger

Oppsummering kap. 5:

- Det er innført utvidet produsentansvar for sju produkttyper i Norge. I tillegg stilles det krav til utvidet produsentansvar for visse engangsprodukter i plast, herunder fiskeri- og havbruksutstyr i EUs engangspplastdirektiv. Disse kravene ikke ennå er gjennomført i Norge.
- Ifølge Miljødirektoratets første delrapport om evaluering av produsentansvaret hadde returselskapene årlige kostnader på over 1,5 mrd. kroner i 2019. Et returselskaps inntekter er basert på innbetaling av økonomiske vederlag fra produsenter og importører. I tillegg kan et returselskap ha inntekter knyttet til videresalg av resirkulerte råvarer, der avfallet har en positiv markedsverdi. Det er bundet betydelige midler i selskapenes egenkapital.
- Hvilke kostnader som skal dekkes gjennom et utvidet produsentansvar varierer mellom produktgrupper. Ulike kostnader kan være mer eller mindre relevante for ulike produkter.
- Myndighetstilsyn og -oppfølging er avgjørende for å sikre konkurranse på like vilkår mellom konkurrerende returselskap. Tilsyn er nødvendig for å unngå problemstillinger knyttet til "gratispassasjerer", dvs. produsenter og importører som ikke er medlem i et returselskap.

5.1. Dagens produsentansvarsordninger

Det er innført utvidet produsentansvar sju produkttyper i Norge. Ordningene er regulert gjennom den norske avfallsforskriften. Tabell 1 er hentet fra Miljødirektoratets første delutredning for evaluering av produsentansvaret og viser dagens ordninger, når de første gang ble etablert, henvisning til regelverk, antall godkjente returselskaper og innsamlede avfallsmengder i 2019.³⁵

Tabell 1: Ordninger for utvidet produsentansvar i Norge (Kilde: Miljødirektoratet)

Produkttype	Regulert i avfallsforskriften	EU-regulering	Første gang innført i Norge	Godkjente returselskaper /- systemer	Innsamlede avfallsmengder (gjennom produsentansvaret)
Elektriske og elektroniske produkter (EE)	Kap. 1	WEEE-direktivet (2012/19/EU)	1998	4	138.000 tonn
Batterier	Kap. 3	Batteri-direktivet (2006/66/EU)	1993	4	19.000 tonn
Kjøretøy	Kap. 4	ELV-direktivet (2000/53/EC)	2002	1	191.000 tonn
Dekk	Kap. 5		1995	1	65.400 tonn
Emballasje til drikkevarer	Kap. 6	Emballasje-direktivet (94-62/EC)	1993	9	122.000 tonn
Emballasje	Kap. 7	Emballasje-direktivet (94-62/EC)	1995	6	413.000 tonn
PCB-holdige isolerglassruter	Kap. 14		2002	1	1.385 tonn

³⁵ Miljødirektoratet, 2021: Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge. Delutredning 1 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utredet-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>

5.2. Kommende produsentansvarsordninger

EUs engangspplastdirektiv (2019/904/EU) pålegger landene å innføre utvidet produsentansvar for produktgrupper som fiskeri- og havbruksutstyr i plast, samt engangsprodukter som matbeholdere for umiddelbart konsum, drikkebegre, fleksibel emballasje for matvarer, drikkevareemballasje opp til 3 liter, lette plastbæreposer, våtservietter og ballonger til privat konsum og tobakksfilterprodukter. En arbeidsgruppe som ble nedsatt av Klima- og miljødepartementet har utarbeidet en rapport med anbefalinger til hvordan bruk av forhandlede miljøavtaler kan bidra til implementering av engangspplastdirektivet i Norge.³⁶ EU-kommisjonen har varslet at den vil fremme forslag om å innføre krav til utvidet produsentansvar for tekstiler.³⁷ Et utvidet produsentansvar for tekstiler vil vurderes ifm. revisjon av EUs rammedirektiv for avfall. Kommisjonen skal etter planen legge frem et forslag til revidert rammedirektiv ila. 2023. Forslaget vil så behandles av Parlamentet og Rådet på normal måte.

5.3. Ressursbruk knyttet til produsentansvaret

Et returselskaps inntekter er basert på innbetaling av økonomiske vederlag fra produsenter og importører. I tillegg kan et returselskap ha inntekter knyttet til videresalg av resirkulerte råvarer, der avfallet har en positiv markedsverdi. Ifølge Miljødirektoratets første delrapport om evaluering av produsentansvaret hadde returselskapene årlige kostnader på over 1,5 mrd. kroner i 2019, med å sørge for innsamling og behandling av avfallet som omfattes av ordningene. Kostnadene er i all hovedsak relatert til innsamling og behandling av avfall.³⁸ Et returselskaps inntekter er basert på innbetaling av økonomiske vederlag fra produsenter og importører. I tillegg kan et returselskap ha inntekter knyttet til videresalg av resirkulerte råvarer, der avfallet har en positiv markedsverdi.

Returselskapenes inntekter og kostander vil variere avhengig av ansvarsområde og medlemsmasse. For eksempel hadde Plastretur AS, som tar ansvar for plastemballasje, driftsinntekter på ca. 260 millioner kroner i 2021. Autoretur AS, som tar ansvar for kasserte kjøretøy, hadde driftsinntekter på om lag 40 millioner kroner samme år. Ruteretur AS, som tar ansvar for PCB-holdige isolerglassruter hadde driftsinntekter på rundt 18 millioner kroner. Det er et vanlig forskriftskrav at returselskap til enhver tid skal ha finansielle reserver for 6 måneders drift, som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene for medlemmene. Det er altså bundet betydelige midler i selskapenes egenkapital.

Kostnadene relatert til utvidet produsentansvar forventes å øke betraktelig de neste årene. Dette skyldes særlig skjerpede mål for materialgjenvinning av produktgrupper som f.eks. emballasje og at EU-regelverket stiller krav til innføring av utvidet produsentansvar for nye produktgrupper. For enkelte engangspplastprodukter i plast vil det i framtiden stilles krav til finansiering av offentlige oppsamlingssystemer og opprydning av forsøpling gjennom et utvidet produsentansvar. Tabell 2 er hentet fra rapporten til Klima- og miljødepartementets arbeidsgruppe for engangspplast og viser krav til kostnadsdekning for ulike engangspplastprodukter. Iht. EUs reviderte rammedirektiv for avfall vil også produsenter og importører av emballasje få større forpliktelser enn i dag når det gjelder å dekke nødvendige kostnader for å nå målsetninger knyttet til økt materialgjenvinning av emballasjeavfallet.

Samlet betyr dette at ressursbruken knyttet til utvidet produsentansvar trolig vil øke betraktelig fremover. Ettersom utvidet produsentansvar normalt finansieres gjennom vederlag, som igjen belastes forbrukere ved kjøp av en vare, vil det være norske forbrukere som vil bære kostnadene.

³⁶ Pihlstrøm, Andreas, et. al., 2020: *Miljøavtale om plastprodukter*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljoavtale-om-plastprodukter/id2702585/>

³⁷ https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_en

³⁸ Miljødirektoratet, 2021: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 1 av 3.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utredet-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>

Tabell 2: Krav til kostnadsdekning for ulike engangsplastprodukter (kilde: Klima- og miljødepartementets arbeidsgruppe for engangsplast)

Kostnadstype	Drikkevareemballasje, matbeholdere, drikkebegre/-lokk, poser og innpakkingsfolie, plastbæreposer*	Våtservietter og ballonger	Tobakksprodukter med filter
Forbrukerrettede informasjonstiltak	Oppløse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling og feilaktig kasting i avløpet.	Oppløse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling og feilaktig kasting i avløpet.	Oppløse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling og feilaktig kasting i avløpet.
Avfallshåndtering	For avfall som er kassert i offentlige oppsamlingssystemer, herunder infrastrukturen, driften av denne, samt etterfølgende transport/ behandling av avfallet.		For avfall som er kassert i offentlige oppsamlingssystemer, herunder infrastrukturen, driften av denne, samt etterfølgende transport/ behandling av avfallet.
Opprydning av forsøpelt avfall	Kostnaden ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport/behandling av avfallet.	Kostnaden ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport/behandling av avfallet. Også innsamling og rapportering av data.	Kostnaden ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport/behandling av avfallet. Også innsamling og rapportering av data.

* Emballasjeprodukter er i tillegg omfattet av kravene til utvidet produsentansvar gjennom EUs emballasjedirektiv og avfallsforskriften kap. 6 og 7

5.4. Hvilke kostnader skal et utvidet produsentansvar dekke?

Et utvidet produsentansvar skal dekke kostnader relatert til avfallshåndtering, når produktene som omfattes av produsentansvarsordningene skal kasseres som avfall. Et tema gjennom tiår med bruk av produsentansvar som virkemiddel i miljøpolitikken er hvilke typer avfallshåndteringskostnader, og hvor stor andel av kostnadene som ansees som relevante, som skal dekkes av returselskapene. Ett synspunkt kan være at returselskapene skal dekke alle kostnader fullt ut. Et annet synspunkt kan være at returselskapene kun bør dekke differansen mellom kostnader ved materialgjenvinning og avfallsforbrenning, slik at målsetningene som er fastsatt for materialgjenvinning av avfallet kan nås.

Synliggjøring av avfallskostnader har vært et grunnleggende virkemiddel i avfallspolitikken, helt siden fremleggelse av St. Meld. nr. 44 1991-92.³⁹ Reglene i den norske forurensningsloven gir incentiv til å redusere avfallsmengdene og utsortering av resirkulerbart avfall i virksomheter der avfallet oppstår ved at prisene virksomheter står ovenfor ved avfallshåndtering reflekterer kostnadene knyttet til den videre avfallshåndteringen. Virksomheter med stor andel blandet avfall vil normalt betale høyere pris for avfallstjenestene de kjøper enn virksomheter som kan vise til høy grad av kildesortering for avfall som kan resirkuleres.⁴⁰ Tilsvarende har Miljødirektoratet foreslått en endring i forurensningsloven

³⁹ Miljøverndepartementet, 1992: *Strategi for miljøvennlig avfallshåndtering*. St. meld. 42 (1991-92)

⁴⁰ Miljøverndepartementet, 2002: *Om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*. Ot.prp. nr. 87 (2001-2002). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-87-2001-2002-/id169578/>

som vil forplikte kommunene til å differensiere husholdningenes renovasjonsgebyr for å motivere til å redusere mengdene avfall og øke utsorteringen av husholdningsavfall som kan resirkuleres.⁴¹ Dersom det kommunale avfallsgebyret differensieres slik at forbrukere betaler mer for restavfall og mindre for utsorterte fraksjoner vil dette gi incentiver til å sortere avfall som kan materialgjenvinnes.

Det er viktig å opprettholde avfallsprodusenters incentiv til å jobbe for reduserte avfallsmengder og god kildesortering. Kostnader knyttet til avfallshåndtering i virksomheter og kommuner må reflektere den videre håndteringen av avfallet slik at det gis incentiver til avfallsreduksjon og kildesortering. Samtidig skal returselskapene ta sin andel av kostnadene. Det sentrale er at virkemidlene samlet fører til at miljøpolitiske mål nås på en mest mulig effektiv måte. Ved at prisene avfallsprodusenter (dvs. kommuner og virksomheter som genererer avfall) står ovenfor reflekterer kostnadene knyttet til videre behandling av avfallet de leverer vil det stimuleres til økt bevissthet om avfallsspørsmål, gjøre det mer interessant å redusere avfallsmengdene og å sortere ut avfall for materialgjenvinning.⁴²

Dersom godkjente returselskapene pålegges å dekke en uforholdsmessig stor andel av kostnadene ved avfallshåndtering kan dette gjøre mindre interessant å iverksette tiltak for å redusere avfallsmengder og å sortere avfall for materialgjenvinning der avfallet oppstår. Et utvidet produsentansvar bør derfor ikke fullfinansiere avfallshåndteringen, verken fra husholdninger eller virksomheter. Et utvidet produsentansvar vil imidlertid kunne gi en miljøeffekt ved å dekke nødvendige kostnader til avfallsinnsamling og materialgjenvinning som ellers ikke ville skjedd.

Faktaboks 5: Utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv for avfall og engangsplastdirektivet

Iht. EUs rammedirektiv for avfall art. 8a) og engangsplastdirektivet art. 8. skal ordningene for produsentansvar dekke kostnader for separat innsamling og gjenvinning av avfall, som er nødvendige for å oppfylle EUs mål for avfallsområdet, samt kostnader relatert til informasjon og rapportering. I hovedsak omfatter forpliktelsene til å dekke slike "nødvendige kostnader" emballasjeavfall og enkelte engangsprodukter i plast, jf. engangsplastdirektivet Annex E.

Hva som er nødvendige kostnader, har utløst diskusjoner mellom returselskap (som vil argumentere for lavest mulige kostnadsdekning) og kommunale avfallsselskap (som vil ønske høyest mulig kostnadsdekning). EUs rammedirektiv åpner også for at hhv. 80 % av de nødvendige avfallshåndteringskostnadene skal dekkes av produsenter, så lenge de resterende kostnadene dekkes av avfallsprodusent eller distributør. For produsentansvarsordninger i EØS-landene som har blitt etablert før 4. juli 2018, men som ikke er pålagt å gjennomføre iht. spesifikke krav i EU-lovgivningen, skal minst 50 % av nødvendige avfallskostnadene dekkes.

Dette notatet går ikke i detalj på spørsmålet om hvilke avfallshåndteringskostnader som det er naturlig at et utvidet produsentansvar skal dekke. Hvilke avfallskostnader som bør dekkes gjennom et utvidet produsentansvar vil naturligvis også avhenge av hva slags kasserte produkter det er som skal håndteres. For kasserte kjøretøy kan det være mest relevant å dekke kostnader relatert til transport av kjøretøy fra biloppstillingsplasser til fragmenteringsanlegg, mens avfallsbehandlingen finansieres av materialverdien i kjøretøyene. Et annet eksempel kan være emballasjeavfall, som samles inn fra husholdninger gjennom ordinær renovasjon i regi av kommunene. Emballasjeavfall fra næringsliv og virksomheter samles inn av private gjenvinningselskaper iht. kommersielle avtaler. Innsamlingen av avfallet er altså allerede ivaretatt. Da kan det være mer relevant at returselskap gir økonomiske tilskudd som gjør materialgjenvinning av plastavfallet mer lønnsomt sammenlignet med forbrenning.

⁴¹ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/juli-2022/nye-krav-til-kildesortering-av-avfall/>

⁴² Se f.eks. St. meld. 44 (1991-92) og Ot. prp. nr. 87 (2001-2002)

Faktaboks 6: Produsentansvar og opprydning i forsøpling

EUs engangsplastdirektiv stiller krav til at ordninger for utvidet produsentansvar for visse engangsprodukter i plast skal inkludere kostnader ved opprydning av forsøpling, samt etterfølgende transport/behandling av dette avfallet. Forurensningsloven § 28 inneholder imidlertid allerede et forbud mot å forsøple. Kommunen kan, som forurensningsmyndighet, gi pålegg om at den som har forsøplet også skal dekke kostnader til fjerning eller opprydning. Utgangspunktet er altså at den som forsøpler, i strid med loven, selv skal bekoste opprydning. For visse engangsprodukter i plast vil likevel produsenter og importører, som en del av produsentansvaret, pålegges å bekoste opprydning i forsøpling som utføres av det offentlige.

5.5. Myndighetstilsyn

Returselskap skal være godkjent av Miljødirektoratet. For å bli godkjent må det sannsynliggjøres at selskapet vil etablere et retursystem som vil være i stand til å oppfylle forskriftskravene. For eksempel er det et krav i avfallsforskriften om at returselskap for elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) skal sørge for å hente og motta sine respektive andeler av de totale mengdene EE-avfall, der medlemmenes produkter blir eller har blitt omsatt. Innsamlingsforpliktelsen beregnes for ulike underkategorier av produktgrupper. I tillegg er det krav til behandling og gjenvinning av avfallet.

I tilfeller der det er konkurranse mellom returselskap må forskriftsregler sikre at konkurranse mellom returselskap foregår på like vilkår. Returselskap som trolig ikke vil oppfylle forskriftskravene bør ikke godkjennes. Samtidig må ikke reglene føre til etableringshindre som er uoverkommelige. For eksempel er det gjerne krav til at returselskap skal sørge for at avfallsinnsamling foregår løpende og i hele landet. Dette er et viktig krav for å sikre like vilkår mellom konkurrerende returselskap. Samtidig vil det være vanskelig å oppfylle et krav om løpende og landsdekkende innsamling før en godkjenning er på plass. Et utvidet produsentansvar må finne frem til en balansegang mellom disse hensynene.

Miljødirektoratet kan trekke et returselskaps godkjenning dersom selskapet ikke overholder krav i avfallsforskriften, for eksempel der returselskap har gjentatte eller omfattende brudd på forskriften. Ett annet mulig virkemiddel er å ilegge tvangsmulkt, som løper til de ulovlige forholdene er rettet.

Miljødirektoratets evalueringer viser at det er for høy andel produsenter og importører som ikke deltar i flere av produsentansvarsordningene, såkalte "gratispassasjerer". Som et eksempel har konsulentselskapet COWI utført estimerer på oppdrag fra Miljødirektoratet, som indikerer at så mye som rundt 1/3 av plastemballasje som ble satt på det norske markedet i 2019 ikke inngikk i et godkjent returselskap.⁴³ Dette er svekker legitimiteten til produsentansvarsordningene. Det viktigste tiltaket for å unngå "gratispassasjerer" er økt tilsyn med at produsenter og importører oppfyller kravet til medlemskap i godkjent returselskap. Dette gjelder ikke minst ved netthandel, da det ofte kan være vanskelig å identifisere slike forhandlere. Miljømyndighetene har ved enkelte anledninger gjennomført tilsynsaksjoner rettet mot produsenter og importører som plikter å delta i returselskap.

⁴³ Miljødirektoratet, 2021: *Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge*. Delutredning 1 av 3. <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2021/mars-2021/vi-utreder-behovet-for-endringer-av-produsentansvaret/>

6. Drivkrefter og virkemidler for å nå miljømål

Oppsummering kap. 5:

- Målene i miljøpolitikken nås gjennom et vidt spekter av virkemidler. Utvidet produsentansvar er ett av virkemidlene i miljøpolitikken. Ett sentralt spørsmål er om, og i så fall hvordan, krav til utvidet produsentansvar kan supplere andre virkemidler, slik at samfunnet når fastsatte miljøpolitiske målsetninger på en mest mulig kostnadseffektiv måte.
- EUs rammedirektiv for avfall stiller krav til at landene innfører økomodulering av vederlag i sine produsentansvarsordninger. Hensikten er å gi et sterkere økonomisk incentiv til miljøvennlig produktdesign. Det er imidlertid vanskelig å se at dette vil ha særlig effekt for å fremme miljøvennlig produktprodukter. Generelt vil forbrukerpreferanser være styrende for produktutvikling. Andre virkemidler som krav i EUs øko-designforordning og vektlegging av miljø i offentlige innkjøp vil også være bedre egnet til å fremme miljøvennlige produkter.
- For småelektronikk og portable batterier har kravet til vederlagsfri innlevering av avfall og videre vederlagsfri henting av avfallet blitt ansett som viktig for å opprettholde landsdekkende avfallsinnsamling. En alternativ løsning kunne vært å opprettholde forhandleres plikt til å tilby vederlagsfri innlevering, men at videre henting og innsamling følger av normale kommersielle avtaler mellom avfallsprodusent og gjenvinningselskap.
- EUs engangsplastdirektiv stiller krav til at produsentansvaret for visse engangsprodukter i plast skal inkludere kostnader ved opprydning av forsøpling. Hovedregelen bør likevel være at forsøpler holdes ansvarlig for opprydning. Det viktigste tiltaket for å redusere omfanget av forsøpling er at kommunene prioriterer håndhevingen av forsøplingsforbudet sterkere.
- Det er innført en rekke krav til utsortering og materialgjenvinning av resirkulerbart avfall. Et utvidet produsentansvar kan imidlertid spille en stabiliserende rolle som markedsbuffer, det vil si at det kan gis økonomisk støtte til materialgjenvinning i situasjoner med spesielt svake råvaremarkeder. Økt etterspørsel etter resirkulerte råvarer vil trolig drives av andre virkemidler som europeiske produktkrav til innhold av resirkulerte råvarer, vektlegging av miljø ved offentlige innkjøp og nye bransjeinitiativer, som f.eks. Circular Plastics Alliance.
- Et utvidet produsentansvar kan ha en viktig funksjon mht. informasjon om produkter som omsettes, retursystemer for kasserte produkter, avfallshåndtering og materialgjenvinning. Det finnes i dag ikke andre offentligrettslige virkemidler for informasjon om returordninger.

6.1. Utvidet produsentansvar sett opp mot andre virkemidler

Målene i miljøpolitikken nås gjennom et vidt spekter av virkemidler. Utvidet produsentansvar er et av virkemidlene i miljøpolitikken. I dette kapittelet vil vi beskrive andre virkemidler som bidrar til de samme miljøpolitiske målsetningene som produsentansvaret. Hensikten med gjennomgangen er å kunne vurdere om, og i så fall hvordan, et utvidet produsentansvar kan supplere andre virkemidler, slik at målene i miljøpolitikken nås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Med andre ord – hva skal et utvidet produsentansvar løse, som ikke andre drivkrefter i samfunnet løser mer kostnadseffektivt?

Slike vurderinger vil avhenge av hvilken produktgruppe som vurderes. For eksempel vil det være store ulikheter i hva som påvirker design av kjøretøy, klær og bildekk. På samme måte vil det være grunnleggende forskjeller når det gjelder hva som driver innsamling og materialgjenvinning av kasserte kjøretøy, isolerglassruter med innhold av PCB og emballasjeavfall fra husholdningene. Det er ikke utført utfyllende vurderinger av virkemidler for alle produktgrupper der utvidet produsentansvar er et aktuelt virkemiddel. Vurderinger i dette notatet er av mer generell art, samtidig som det er forsøkt å peke på særegenheter for ulike produkttyper som har betydning for virkemiddelbruken.

Faktaboks 7: Eksempler på tilgrensende miljøpolitiske virkemidler:

Eksempler på andre virkemidler og drivkrefter som bidrar til landsdekkende innsamling av avfall, økt materialgjenvinning, redusert forsøpling og mer miljøvennlig produktdesign er:

- Forurensningslovens ordinære regler om avfallshåndtering og forsøpling
- Krav til utsortering og materialgjenvinning av definerte avfallsfraksjoner
- Krav til, og tilsyn med, avfallsbehandlingsanlegg og med grensekryssende avfallstransport
- EUs økodesign-forordning og andre europeiske produktregler
- Ulike bransjeinitiativer i EU og Norge
- Forbrukerpreferanser og forventninger fra forbrukere

6.2. Drivkrefter og virkemidler for miljøvennlig produktdesign

Krav til produkter fremgår av en rekke ulike regelverk. De fleste kravene er minstekrav som skal sikre at produktene er trygge i bruk, at de ikke inneholder prioriterte helse- og miljøskadelige stoffer, mv. For flere elektriske og elektroniske produkter er det også innført et karaktersystem for energiforbruk, samt krav til merking. I tillegg finnes det er rekke sertifiserings- og merkeordninger for å gi informasjon om produktenes miljøbelastning. Norge er en åpen økonomi og flesteparten av produktene vi omgir oss med lages av utenlandske produsenter for et internasjonalt marked.

Én av de viktigste drivkreftene for produktdesign er forbrukerpreferanser. En produsent vil utforme sine produkter slik at de møter forbrukere og kunders forventninger. Det å møte forbrukernes forventninger og preferanser er en forutsetning for salg. Forventninger til miljø og bærekraft er én del av dette bildet. Andre hensyn er pris og kostnader, funksjonalitet, kvalitet, estetikk, mote, mv.

EU-kommisjonen lar frem en ny produktpolitikk 30. mars.⁴⁴ Målet med den nye produktpolitikken er at bærekraftige varer og tjenester skal bli normen i Europa. Ett hovedgrep er forslaget til en ny øko-design forordning og innføring av nye krav til dokumentasjon av produkttegenskaper som levetid, egnethet for ombruk, miljøbelastning over produktets levetid, innhold av resirkulerte råvarer, i tillegg til produktenes energieffektivitet. Det er innført krav på EU-nivå til bruk av minst 30 % resirkulert plast i drikkevareemballasje i plast innen 2030. EU-kommisjonens forslag til ny emballasjeforordning inneholder ambisiøse krav til ombruk og innhold av resirkulerte råvarer.⁴⁵ Det vurderes også minstekrav til innhold av resirkulerte råvarer i produkter som batterier, kjøretøy, byggevarer, mv.

EU-kommisjonens forslag til ny øko-design forordning inneholder også forslag til å stille krav til såkalte digitale produktpass, som skal inneholde den viktigste miljøinformasjonen om et produkt, og gjøre det enklere for forbrukere å kunne velge bærekraftige produkter. I tillegg skal informasjonen være tilgjengelige for gjenvinningsselskaper og gjøre det enklere å ombruke eller resirkulere produkter som kasseres som avfall. EU-kommisjonen vil vurdere nye virkemidler som hinder destruksjon av usolgte produkter som er fullt ut brukbare. Det pågår også et omfattende arbeid i EU for å harmonisere hvordan ulike produkters miljøbelastning over levetiden skal dokumenteres, såkalt Product Environmental Footprints (PEF). I sum innebærer de nye initiativene fra EU-kommisjonen et enormt regelverksarbeid for å oppnå mer miljøvennlig design av produkter og bærekraftig forbruk.

EU-kommisjonen har også varslet nye regelverkinitiativer som skal hindre feilaktig markedsføring knyttet til miljø og bærekraft. I Norge har Forbrukertilsynet utgitt en veiledning for hvordan markedsføringsloven skal forstås og håndheves når det gjelder markedsføring om bærekraft rettet

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2013

⁴⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7155

mot forbrukere. Iht. loven er det forbudt med urimelig og villedende markedsføring. Dokumentasjon om brukes i markedsføringen må dokumenteres. Det er ikke tillatt å benytte bærekraftpåstander ifm. markedsføring dersom påstandene etterlater feil helhetsinntrykk eller de ikke kan dokumenteres.⁴⁶

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for over 600 mrd. kroner i året med et samlet klimafotavtrykk på 11 mill. tonn CO₂.⁴⁷ Krav fra offentlige innkjøpere ansees derfor som et godt og egnet virkemiddel for å nå klima- og miljøpolitiske mål og for å skape et robust hjemmemarked for miljøvennlige produkter og produksjonsprosesser. I Hurdalsplattformen heter det at Regjeringen vil endre regelverk og praksis for offentlige anskaffelser slik at de støtter viktige mål som bærekraft, gode lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, innovasjon og lokale ringvirkninger. Klima- og miljøhensyn skal vektes med minst 30 prosent i offentlige anskaffelser, og høyere der det er relevant.

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til endringer i anskaffelsesforskriften. Det foreslås at det offentlig som hovedregel skal vektlegge miljø med minst 30 % i sine anskaffelser.⁴⁸

Som nevnt i kap. 4.4 stiller EUs rammedirektiv for avfall krav til at landene innfører økomodulering av vederlag i sine produsentansvarsordninger. Hensikten er å gi produsenter og importører et sterkere økonomisk incentiv til miljøvennlig produktdesign og å produkter som gir lavere kostnader i avfallshåndteringsfasen.⁴⁹ Dersom forskjellen i økonomiske vederlag som betales til et returselskap er vesentlig kan dette påvirke produktenes utsalgspris og således forbrukerens valg av produkt.

I og med at forbrukerprodukter stort sett lages for et internasjonalt marked er det imidlertid vanskelig å se for seg at differensierte vederlag til norske returselskaper vil ha særlig betydning for produkter som omsettes på det norske markedet. Norske importører har liten reell innflytelse over produktdesign for varegrupper som elektronikk, kjøretøy og batterier, som lages for et internasjonalt marked. Differensiering av vederlag i norske produsentansvarsordninger vil da ha liten betydning.

For emballasje kan store norske aktører innen dagligvare og handel ha større mulighet til å påvirke emballasjens design og miljøbelastning. Men, dette er komplisert fordi miljøbelastningen til emballasje er knyttet til evnen til å forhindre produktbrekkasje og til å øke produktenes holdbarhet. Det er viktig at næringslivets arbeid med emballasjeoptimering legges til grunn for utviklingen av regelverk. I tillegg bør regler for økomodulering av vederlag i størst mulig grad harmoniseres i EU.

6.3. Drivkrefter og virkemidler for landsdekkende innsamling av avfall

Forurensningsloven kapittel 5 gir regler for innsamling og behandling av avfall. Iht. loven § 30 skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall. Denne plikten ivaretas normalt av interkommunale selskaper eller – som i Oslo kommune – en kommunal etat. For avfall fra husholdninger vil det kommunale renovasjonstilbudet i seg selv sørge for landsdekkende innsamling.

Tilsvarende har den som produserer næringsavfall plikt til å sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg, jf. forurensningsloven § 32. Dette løses ved at avfallsprodusent inngår en kommersiell avtale med et avfalls- og gjenvinningselskap om innsamling av avfallet som oppstår i virksomheten.

⁴⁶ <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/forbrukertilsynets-veiledning-om-bruk-av-baerekraftpastander-markedsforing>

⁴⁷ Riksrevisjonen, 2022: *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*. Dokument 3:5 (2021–2022) <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/gronne-offentlige-anskaffelser.pdf>

⁴⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, 2022: *Høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-3/id2938509/?expand=horingsnotater>

⁴⁹ For mange produktgrupper som omfattes av krav til utvidet produsentansvar vil avfallshåndteringen være nokså lik uavhengig av produktenes miljøbelastning over levetiden. I slike tilfeller er det lite trolig at økomodulering av vederlag som tar utgangspunkt i avfallshåndteringskostnader vil påvirke produktenes egenskaper og design i miljøvennlig retning.

Tilbud og infrastruktur for avfallsinnsamling vil være avhengig av behovene hos virksomhetene lokalt og regionalt. Det kan være områder utenfor byer og større tettsteder der konkurransen mellom avfallsselskap er begrenset, som følge av at det er små avfallsvolumer å konkurrere om. Men, det foreligger ikke informasjon som tilsier mangel på tilbud om innsamling av avfall i deler av Norge.

For flere produktgrupper som omfattes av forskriftskrav til utvidet produsentansvar har forhandlere plikt til å ta imot kasserte produkter (avfall) vederlagsfritt i retur i butikklokale eller på tilsvarende sted i umiddelbar nærhet av dette.⁵⁰ Videre skal returselskap sørge for vederlagsfri henting av slikt avfall fra forhandlere og kommuner. Pliktene for de ulike produktgruppene er noe ulikt formulert, men hovedprinsippene er noenlunde like. Den praktiske oppfølgingen av kravene til vederlagsfri retur og vederlagsfri henting kan variere mellom ulike produkttyper. For kasserte kjøretøy er det behov økonomisk støtte til transport av kjøretøyene fra biloppstillingsplasser til behandlingsanlegg (fragmenteringsanleggene). Motsatt vil innsamling av emballasjeavfall fra husholdninger ivaretas gjennom ordinær kommunal renovasjon. Innsamling av emballasjeavfall fra virksomheter vil ivaretas gjennom kommersielle avtaler om innsamling av næringsavfall, som inngås med gjenvinningselskap.

For småelektronikk og portable batterier har tilbudet om vederlagsfri innlevering av avfall og videre vederlagsfri henting av avfallet blitt ansett som viktig for å opprettholde landsdekkende innsamling. Det kunne vært mulig å se for seg en mottakplikt for forhandlere og kommunale gjenbruksstasjoner, uten at plikt for returselskap til å sørge for vederlagsfri henting av avfall. En slik løsning ville da innebære at innsamling av innleverte kasserte produkter fra forhandlere ville følge av normale kommersielle avtaler mellom avfallsprodusent (forhandler) og gjenvinningselskap, på samme måte som for andre avfallsfraksjoner. Det har vært en bekymring hos miljømyndighetene at bortfall av returselskapenes pliktig å sørge for vederlagsfri henting av avfall fra forhandlere vil kunne føre til ulovlig håndtering og avfallsdumping. Det er imidlertid ingen grunn til at normale avtaler mellom avfallsprodusent og gjenvinningselskap ikke burde kunne fungere, på lik linje som for eksempel innsamling av farlig avfall. Økt myndighetstilsyn, og mulighet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forurensningsreglene, vil også redusere risikoen for ulovlig håndtering av næringsavfall.

For PCB-ruter gjelder et noe annet system. Vindusprodusenter/-importører har plikt til å sørge for at enhver avfallsbesitter kan levere kasserte PCB-holdige isolerglassruter til forsvarlig behandling mot et vederlag som ikke overstiger normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB til vanlige avfallsmottak. Miljødirektoratet fastsetter for tre år om gangen hva som anses som maksimal normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB. I praksis følges pliktene opp gjennom et returselskap (Ruteretur AS), som dekker merkostnadene utover normalprisen som er fastsatt.

⁵⁰ For EE-avfall som er næringsavfall gjelder plikten som forhandlere har til å ta EE-avfall vederlagsfritt i retur ved nykjøp av tilsvarende mengde EE-produkter.

Faktaboks 8: EUs nye batteriforordning ^{51,52}

EU-kommisjonen har lagt frem forslag til en ny batteriforordning, som vil erstatte dagens batteridirektiv. Forordningen er svært omfattende og stiller blant annet en rekke produktkrav til batterier som skal settes på markedet i EØS-området, for eksempel ytelse- og varighetskrav, merking og digitalisert informasjon, sikkerhet, restriksjoner på innhold av prioriterte helse- og miljøfarlige stoffer og minstekrav til innhold av resirkulerte råvarer. Forordningen viderefører krav om utvidet produsentansvar for batterier, som skal finansiere innsamling av kasserte batterier, behandling, rapportering og informasjon om returordningene. batteriprodusentene,

EU-Parlamentet og Rådet ble i desember 2022 enige om å skjerpe innsamlingsforpliktelsene for kasserte portable (bærbare) batterier. Skjerpede innsamlingsforpliktelser for returselskap for batterier vil tre i kraft fra 2025 og skjerpes ytterligere til hhv. 63 % i 2027 og 73 % i 2030. Til sammenligning er dagens krav i avfallsforskriften § 3-11 at returselskap skal samle inn 30 % av medlemmenes samlede import og produksjon av løse portable batterier. EUs nye batteriforordning vil også inneholde ambisiøse krav til resirkulering av kasserte batterier, f.eks. verdifulle metaller slik som kobber, kobolt, litium, nikkel og bly. Når batteriforordningen innlemmes i norsk rett, vil kravene gjelde direkte som norsk lov eller (sannsynligvis) forskrift.

6.4. Virkemidler for å motvirke forsøpling

Forurensningsloven slår fast at ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet ("forsøplingsforbudet" i § 28). Kommunen kan pålegge den som har forsøplet å rydde opp og bekoste opprydningskostnader. Lovens bestemmelser kan altså brukes aktivt for å motvirke forsøpling og ansvarliggjøre den som forsøpler. Erfaringen er imidlertid at kommunene i altfor liten grad håndhever forsøplingsforbudet.

EUs engangsplastdirektiv stiller krav til at ordninger for utvidet produsentansvar for visse engangsprodukter i plast skal inkludere kostnader ved opprydning av forsøpling, samt etterfølgende transport/behandling av dette avfallet (se tabell 2 og faktaboks 6). Det kan virke urimelig at produsenter og importører av slike produkter skal betale for opprydning i forsøpling, som de ikke selv er ansvarlige for. Utgangspunktet i forurensningsloven er at den som forsøpler, i strid med loven, selv skal bekoste opprydning. Det er holdningskapende at det er den som forsøpler som også må betale for å rydde opp. Samtidig kan det å inkludere opprydningskostnader i vederlaget som skal betales til returselskap føre til at produsenter og importører gis et økonomisk incentiv til å utvikle produkter med mindre forsøplingspotensial. Et slikt argument vil først og fremst være relevant for produkter med høyt forsøplingspotensial, for eksempel visse typer engangsprodukter. I tillegg ville vederlag som skal betales til returselskap måtte differensieres sterkt mellom produkter med høyt og lavt potensial for forsøpling. Som nevnt i kapittel 6.2 er det tvilsomt om differensiering av vederlag vil gi produsenter og importører tilstrekkelig økonomisk incentiv til å utvikle mer miljøvennlige produkter.

Hovedregelen må være at forsøpling er forbudt, at forsøpler betaler for opprydning, og at ikke produsenter og importører holdes ansvarlige for å bekoste opprydning i forsøpling som begås av andre. I noen tilfeller kan det være fornuftig med en kostnadsdeling for å få til et godt miljømessig resultat over produkters levetid. Det viktigste tiltaket for å redusere omfanget av forsøpling vil likevel være at kommunene prioriterer håndhevingen av forsøplingsforbudet sterkere. Et alternativ som kan vurderes er å endre forurensningsloven slik at denne myndigheten i stedet legges til statsforvalterne.

⁵¹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/jan/batteriforordningen/id2828700/>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7588

Faktaboks 9: Handelens Miljøfond⁵³

Handelens Miljøfond ble stiftet av Virke, NHO Service og Handel og Dagligvarehandelens Miljøforum i 2017. Fondet, som er Norges største private miljøfond, ble etablert for å oppfylle EUs plastbæreposedirektiv (94/62/EC). Direktivet krever at landene enten oppfyller fastsatte reduksjonsmål for plastbæreposter, eller at det tas betalt for bæreposene over disk. I Norge tar handelen selv ansvar for at det tas betalt for plastbæreposene. Butikker, kjeder og grossister som omsetter plastbæreposer kan betale en "medlemskontingent" på 1 krone per bærepose til Handelens Miljøfond. Fondet tildeler midlene fra kontingenten videre til prosjekter i Norge, og utlandet, som bidrar til nå formålene om å fjerne og forebygge plastforsøpling, øke ressursutnyttelsen og gjenvinningen av plastavfall og redusere forbruket av plastbæreposer.

6.5. Drivkrefter og virkemidler for sortering og materialgjenvinning av avfall

Det er innført en rekke krav til materialgjenvinning av avfall, med opphav i produkttyper som omfattes av krav til utvidet produsentansvar. Eksempler på produktgrupper med fastsatte europeiske krav til materialgjenvinning er emballasje, batterier, elektriske og elektroniske produkter og kasserte kjøretøy. Returselskap har et ansvar for å sørge for at kravene til materialgjenvinning nås. Normalt vil et returselskap bruke vederlagsinntektene til å utjevne forskjeller i gjenvinningsselskapenes kostnader knyttet til materialgjenvinning sammenlignet med avfallsforbrenning eller deponering.

Returselskapene sørger for at offentlige og private gjenvinningsselskaper gis et økonomisk incentiv til å sortere avfallet som er samlet inn, for videre materialgjenvinning og bruk som resirkulert råvare.

Dersom det uansett er en etterspørsel etter innsamlede avfall til materialgjenvinning, slik at dette er den økonomisk mest lønnsomme løsningen for et gjenvinningsselskap, er det ikke heller ikke nødvendig at returselskapene bidrar med medfinansiering. I slike tilfeller sørger normale markeds mekanismer for at avfallet materialgjenvinnes. Det samme gjelder for så vidt dersom regelverket allerede stiller krav til om at en avfallsprodusent skal sortere ut resirkulerbart avfall til materialgjenvinning og at anlegg som mottar det utsorterte avfall skal sørge for materialgjenvinning.

Et utvidet produsentansvar kan imidlertid spille en stabiliserende rolle som markedsbuffer det vil si at det kan gis økonomisk støtte til materialgjenvinning i situasjoner med spesielt svake råvaremarkeder. En slik funksjon vil kunne virke stabiliserende på incentivene for materialgjenvinning. Men, et utvidet produsentansvar kan ikke drive europeiske råvaremarkeder.

Klima- og miljødepartementet har nylig innført nye krav i avfallsforskriften om at mat- og plastavfall fra husholdninger skal sorteres ut. Kravene gjelder også for lignende næringsavfall fra virksomheter. Avfallet som er sortert ut skal leveres til materialgjenvinning, med mindre andre løsninger er bedre ut fra miljø- eller ressurs hensyn.⁵⁴ Miljødirektoratet har foreslått at tilsvarende krav innføres for papp-, papir, glass-, metall- og tekstilavfall.⁵⁵ Dette er iht. kravene i EUs rammedirektiv for avfall.

Slik vi har beskrevet i kap. 5.4 legger forurensningslovens ordinære bestemmelser om innsamling av næringsavfall til rette for avfallsreduksjon, kildesortering og materialgjenvinning. Miljødirektoratet har nylig foreslått å innføre krav til at norske kommuner må innføre differensiert avfallsgebyr, der dette kan bidra til avfallsreduksjon, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning.⁵⁶ Det kan

⁵³ <https://handelensmiljofond.no/>

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strengere-krav-til-kildesortering-av-avfall/id2917708/>

⁵⁵ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/juli-2022/nye-krav-til-kildesortering-av-avfall/>

⁵⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/juli-2022/nye-krav-til-kildesortering-av-avfall/>

være også et potensiale for å øke innsamlingen av kildesortert papp og papir, glass og metall i kommunene ved økt tømmefrekvens og bedre tilpassing av oppsamlingsenheter for slike fraksjoner.

Prising av klimagassutslipp fra avfallsforbrenning vil øke lønnsomheten i materialgjenvinning av resirkulerbart avfall. Innføring av prising av klimagassutslipp fra avfallsforbrenning har vært varslet over tid.⁵⁷ En avgift på ikke-kvotepiktig avfallsforbrenning ble innført ifm. statsbudsjettet for 2022.

Verdikjeden for resirkulerte råvarer er fullendt når råvarene brukes i ny industriproduksjon, som erstatning for jomfruelig råvare. Det har liten hensikt å sortere ut avfall til materialgjenvinning dersom materialene ikke er etterspurt, og kan brukes, av industrien. Etterspørsel etter resirkulerte råvarer er en forutsetning for økt materialgjenvinning av avfall. Denne etterspørselen danner som regel i et europeisk, eller internasjonalt marked. Et utvidet produsentansvar vil neppe kunne styrke etterspørselen etter resirkulerte råvarer i et europeisk marked og internasjonale verdikjeder.

Eksempler på virkemidler som kan øke etterspørselen etter resirkulerte råvarer er minstekrav til bruk av resirkulerte råvarer i egnede produkter (jf. kap. 6.2), økt vektlegging av miljø og sirkulær økonomi ved offentlige innkjøp og frivillige bransjeinitiativer som "Circular Plastics Alliance" (se faktaboks 1).

Felles kvalitetsstandarder for resirkulerte råvarer som angir hvilke råstoffkvaliteter som etterspørres av industrien, vil også kunne bidra til mer forutsigbar etterspørsel etter utsorterte og rene avfallsfraksjoner. Papirindustrien har allerede utviklet en kvalitetsstandard for returpapir (EN 643). Tilsvarende vil det utvikles harmoniserte kvalitetsstandarder i EU for resirkulert plast. Returmetaller inngår i globale råvarestrømmer og ulike kvaliteter som etterspørres er godt innarbeidet i bransjen.

6.6. Virkemidler for miljøforsvarlig avfallsbehandling

Mottak og behandlingsanlegg for håndtering av avfall skal, i all hovedsak, ha tillatelse fra miljømyndighetene. Det finnes noen unntak, for eksempel kommunale gjenbruksstasjoner, som normalt ikke har tillatelse. Enkelte produkttyper som omfattes av krav til utvidet produsentansvar kan inneholde komponenter med innhold av helse- og miljøfarlige stoffer, i konsentrasjoner slik at regnes som farlig avfall, herunder kasserte kjøretøy og elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall).

For eksempel stiller avfallsforskriften kap. 1 vedr. EE-avfall krav om at enkelte materialer og komponenter med innhold av farlige stoffer skal fjernes manuelt som et første trinn i behandlingsprosessen.⁵⁸ Returselskapene har plikt til å sørge for at innsamlet avfall behandles forsvarlig og å påse at behandlere har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle kravene til behandling.

Kravene gjelder frem til avfallet er endelig gjenvunnet eller sluttbehandlet, uavhengig av om behandlingen finner sted i Norge eller i et annet land. I så måte innebærer produsentansvaret at returselskapene også har en rolle i å påse at behandlingsanleggene for avfallet driver iht. regelverket.

Behandlingsanlegg for avfall skal i tillegg til å følge krav i tillatelse og avfallsforskriften, etterleve og dokumentere oppfyllelse av krav til internkontroll. Myndighetene fører også tilsyn med anleggene.

Det er også nylig lagt frem forslag til strengere EU-regler ved eksport av avfall ut av EØS-området (faktaboks 9). Til sammenligning etterlever behandlingsanlegg for farlig avfall regelverk og tillatelser iht. forurensningslovens system, uten at dette involverer en tredjepart. Miljømyndighetene fører

⁵⁷ Se f.eks. Klima- og miljødepartementet, 2017: Meld. St. (2016 – 2017). *Klimastrategi for 2030 - norsk omstilling i europeisk samarbeid*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-41-20162017/id2557401/>

⁵⁸ Kravet til manuell fjerning gjelder med mindre det kan dokumenteres minst like god miljømessig forsvarlig behandling ved en mekanisk, kjemisk eller metallurgisk prosess.

tilsyn med anleggene. Behandlingsanlegg for EE-avfall og kasserte kjøretøy vil, på lik linje med andre behandlingsanlegg for avfall, normalt være sertifisert og revideres av akkrediterte sertifiseringsorgan.

Faktaboks 10: Revisjon av EUs forordning om grensekryssende avfallstransport

EU-kommisjonen har lagt frem forslag til revidert forordning om grensekryssende avfallstransport. I korte trekk innebærer forslaget at grensekryssende transport av avfall til materialgjenvinning internt i EØS-området skal forenkles. Grensekryssende transport av avfall til deponi blir vanskeligere. Blant annet kreves det at det må dokumenteres at avfall til deponi ikke kan gjenvinnes på en teknisk og økonomisk forsvarlig måte, at avfallet ikke kan deponeres på en teknisk og økonomisk forsvarlig måte i opprinnelseslandet og at forsendelsen/deponeringen er i tråd med avfallshierarkiet og prinsippene om nærhet og selvforsyning.

Forslaget innebærer også økt kontroll med forsendelser av avfall til materialgjenvinning ut av EØS-området. Eksport av avfall til land utenfor OECD vil i utgangspunktet bli forbudt, med unntak for land som er ført opp på en egen liste som vil opprettes av EU-kommisjonen.

For å kunne oppføres på listen må land utenfor OECD oppgi informasjon om hva slags avfall de vil akseptere, landets avfalls- og miljølovgivning, evt. tilslutning til internasjonale avtaler, landets avfallsstrategier, avfallsstatistikk, samt strategier for at regelverket om grensekryssende avfallstransport overholdes. EU-kommisjonen vil så vurdere informasjonen som er sendt inn opp mot angitte miljøkriterier. Eksportører av avfall til materialgjenvinning til land utenfor EØS-området må dokumentere at anleggene vil behandle avfallet i tråd med helse- og miljøkrav som er sammenfallende som i EØS-området. Det stilles også krav at det gjennomføres en revisjon opp mot de fastsatte helse- og miljøkravene av en uavhengig og akkreditert tredjepart med nødvendige kvalifikasjoner. En slik revisjon av anlegg må gjennomføres minst hvert tredje år.

6.7. Virkemidler for informasjonstiltak rettet mot forbruker

Det er vanlig at et utvidet produsentansvar inneholder plikter for produsenter og importører til å informere om retursystemer for kasserte produkter og hvordan avfallet skal håndteres. Pliktene er ulikt formulert for ulike produkttyper. Normalt legges informasjonsoppgavene til godkjente returselskap som utfører informasjonsoppgavene på vegne av sine vederlagsbetalere. For noen produktgrupper, som for EE-avfall, plikter returselskapene å gjennomføre jevnlig landsdekkende informasjonskampanjer eller andre lignende tiltak. Konkurrerende returselskapene kan, iht. avfallsforskriften, samarbeide om å oppfylle forpliktelser til å gjennomføre informasjonstiltak.

LOOP er en stiftelse for å fremme kildesortering og gjenvinning hos husholdninger og næringsliv. LOOP ble stiftet i år 2000 av alle returselskapene som forvaltet en produsentansvarsordning. Målet var å etablere et overbyggende samarbeidsorgan som skulle iverksette felles nasjonale kommunikasjonstiltak mot forbruker og bidra til at stifterne oppfylte informasjonsplikten i det utvidete produsentansvaret. LOOP har også utviklet og lansert en nasjonal merkeordning for avfall sammen med Avfall Norge. Merkeordningen er første steg i et større løp for å harmonisere ordningene for avfallssortering i Norge. Det er også etablert et samarbeid med de andre nordiske land. Nordisk Ministerråd om etablering av en samarbeidsplattform for å utvikle merkeordningen.⁵⁹

LOOP oppfyller ikke i seg selv returselskapenes informasjonsforpliktelser. Returselskapene må kunne dokumentere at de gjennomfører og finansierer informasjonstiltak som oppfyller forskriftskravene på egen hånd, eller ved å samarbeide om informasjonstiltak gjennom LOOP eller andre felles initiativer.

⁵⁹ www.loop.no

Produsenter og importører vil naturlig drive med informasjon om produkter og aktiviteter som en del av sin ordinære virksomhet og markedsføring. I tillegg vil offentlige og private gjenvinningsbedrifter vil informere om sine tilbud som en del av sin ordinære virksomhet. Men, utover de forpliktelsene som følger av reglene om utvidet produsentansvar finnes det ikke andre offentligrettslige krav som sørger for informasjon om returordninger for innsamling og gjenvinning av avfall. På nasjonalt nivå kan derfor et utvidet produsentansvar ha en viktig funksjon mht. å sørge for informasjonstiltak om produkter som omsettes, retursystemer for kasserte produkter, avfallshåndtering og gjenvinning.