

Innspill til høring om endringer i avfallsforskriftens kapitler 6 og 7

Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs er arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen for de kommunale avfallsaktørene i Norge, som henter avfall hos samtlige av landets innbyggere.

Vi ønsker med dette å kommentere høringsforslaget til endringer i avfallsforskriftens kapitler 6 og 7. Innspillet knytter seg imidlertid til endringer i kapittel 7 spesielt, men med virkninger også for kapittel 6.

Samtidig viser vi til våre kommentarer, sendt Klima- og miljødepartementet 19.12.2023, der vi støtter, men også påpeker, en rekke svakheter i forslaget.

Overordnet bifaller Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs en innretning av forskriften som ivaretar design for lengre varighet, mer effektiv materialbruk, smartere forbruk, ombruk og økt materialgjenvinning av kasserte produkter. Samtidig må forskriften legge til rette for bruk av avfallsbasert råvare i nye produkter, og ikke minst betaling for jobben som gjøres i avfallsfasen. Poenget med produsentansvar, er at produsentene skal få økonomiske insentiver til å endre sine produkter, og da må mekanismene som ivaretar dette fungere 100 prosent. Alt dette er nødvendig for utviklingen av en sirkulær økonomi.

Oppsummering av standpunkt, der Samfunnsbedriftene:

- Støtter forslaget om flytting av en del ansvar fra produsentansvarsselskap til produsent.
- Støtter fjerning av nedre grense for plikt til deltakelse i produsentansvarsordningen for emballasje og emballasjeavfall.
- Støtter alle forslag som tydeliggjør plikter for produsentene knyttet til kostnadsdekning.
- Ber om at produsentene får krav om å hente alt det avfallet som er underlagt produsentansvarsordninger, og som kommunene har sortert ut, og at målkravene til materialgjenvinning stilles som et minimumskrav.
- Ber om at produsentene får krav om å dekke kostnaden for den emballasjen som er merket med "kastes i restavfallet", og videre også for emballasjen som bare kan eller må forbrennes.



- Mener det må tydeliggjøres i forskriften at nødvendige kostnader for kommunene relateres til kostnadene kommunene har med å nå kravene miljødirektoratet setter til utsortering, og likeledes for de kravene kommunene stilles overfor når det gjelder kvalitet.
- Mener det, basert på erfaringen med dagens returselskaper, vil være en betydelig faktor til sterk uenighet (kommuner/avfallsselskap og produsentansvarsselskap) dersom det ikke tydeliggjøres i forskrift hvilke hovedelementer som skal med i beregningen av nødvendige kostnader. Så er vi enige i at den nærmere oppsplittingen, beregningene og annet kan legges i veileder.
- Støtter at kostnadene for emballasje som sorteres ut i ettersorteringsanlegg må beregnes med 'sin' andel av kostnadene.
- Mener at informasjon om utsortering/avfallsløsninger/innsamling av emballasje som berøres av produsentansvar, også skal omfattes av kostnadene produsentansvaret skal dekke.
- Mener primært at Miljødirektoratet må være den nøytrale parten som gjør beregningen av det produsentene skal betale til kommunene.
- Ber om en presisering dithen at administrative kostnader som har en direkte nødvendig og funksjonell tilknytning til kommunens avfallsrelaterte virksomhet, dekkes.
- Støtter utvikling av økomodulering.
- Mener det er galt å frita produsentene fra ansvaret for ikke-sortert emballasje, fordi det fører til dis-incentiver for både produktdesign og vederlagsdifferensiering (økomodulering).
- Mener overtredelsesgebyret må kobles til produsentens omsetning dersom det skal ha faktisk, preventiv virkning som hindrer gjentakelse fra selskapet selv, eller av andre som observerer bøteleggingen.
- Mener kontroller om overholdelse av deltakelse i produsentansvarsselskap må gjennomføres årlig, slik at det er en reell mulighet for å oppdage om noen unndrar seg deltakelse.
- Mener det er selvsagt at et produsentansvar er uten økonomisk formål når produsentansvarsselskapet er etablert for å ivareta en plikt. Non-profit er i tråd med intensjonen et produsentansvar skal løse.
- Ber om at henvisning til fire paragrafer under avfallsforskriftens kapittel 10a strykes fra den nyformulerte kap. 7, fordi effektiv innsamling av emballasjeavfall må formuleres teknologinøytralt, særlig når utviklingen går så raskt som i dag.



1. Om endring av definisjon av produsent

Samfunnsbedriftene støtter forslaget om flytting av en del ansvar fra produsentansvarsselskap til produsent, slik at det ikke skal være noen tvil om økonomisk ansvar dersom et produsentansvarsselskap skulle få økonomiske problemer.

Dette har vi allerede opplevd i Norge, da Plastretur fikk økonomiske utfordringer, uten at produsentene bidro med nødvendig kapital. I stedet gikk dette ut over Samfunnsbedriftenes medlemmer, som både fikk oppsigelser av avtale med Plastretur og/eller ytterligere økte kostnader da flere selv måtte betale mer av, eller hele nedstrøms håndteringen. Det bryter radikalt med intensjonen i et produsentansvar, i tillegg til å utfordre andre lover og regler kommunale avfallsaktører er omfattet av, slik vi ved flere anledninger har påpekt overfor både Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet (herunder offentlig støtte og selvkost).

Samfunnsbedriftene støtter forslaget om flytting av en del ansvar fra produsentansvarsselskap til produsent.

2. Om fjerning av nedre vektgrense for produsenters plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap

Fjerning av nedre grense på 1000 kg for produsenters plikt til medlemskap i et produsentansvarsselskap støttes. Plikt for alle til medlemskap i produsentansvarsselskap er på linje med Samfunnsbedriftenes holdning til at alle som setter noe ut i markedet også skal bidra til dekning av kostnader knyttet til håndteringen når det er avfall.

Dette er en grunnleggende og nødvendige forutsetningene for at systemet skal fungere i utgangspunktet. Når alle ikke omfattes, som i dag, undergraves også prinsippet om at forurensere betaler. Se også våre kommentarer til kap. 4.5 nedenfor om dette.

Samfunnsbedriftene støtter fjerning av nedre grense for plikt til deltakelse i produsentansvarsordningen for emballasje og emballasjeavfall.

3. Om kostnadsdekning for produsentansvar for emballasje

Det er vesentlig at direktoratet tydeliggjør at det «å fravike den økonomiske ansvarsdelingen vil gi unødige gråsoner om hvordan en slik avgrensning skal praktiseres, og ikke er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar». Dette er en viktig presisering, som viser at miljømyndighetene ikke vil gi rom for å unnta produsentenes plikt til 100 prosent dekning av de nødvendige kostnadene kommuner har.



Likevel mener vi fortsatt at dette gjennomhulles av manglende sammenheng mellom utsorteringskravene til kommunene i avfallsforskriften og produsentenes mer begrensede krav til hva de må hente for å klare materialgjenvinningsmålene. Vår erfaring med produsentansvarsselskap, er at de i dette 'rommet' finner påskudd til å unngå kostnadsdekning for jobben som gjøres i kommunene, og de har vist betydelig uvilje mot å ta ansvar for faktiske, nødvendige kostnader.

Derfor leverer ikke direktoratets forslag på nødvendige tiltak som motiverer og aktivt styrer produsentene til å betale kostnadene kommunene har.

Samfunnsbedriftene støtter opp om forslag som tydeliggjør plikter for produsentene knyttet til kostnadsdekning.

- a) Miljødirektoratet har anbefalt endring fra kravet til produsentene om å hente en "rimelig mengde" til "en tilstrekkelig mengde til å oppfylle materialgjenvinningskravet". Det betyr at misforholdet mellom det kommunene må sortere ut og det produsentene får krav om, blir enda tydeligere. Ingen av disse formuleringene er gode, og frakobler produsentenes forpliktelser fra det kravet kommunene har om å sortere ut alt. Det er en svært dårlig utvikling av et regelverk som skal bidra til økt materialgjenvinning. Det peker tvert om i helt motsatt retning, og erfaringen er at det utnyttes av produsentene og undergraver derfor intensjonen i produsentansvaret. Ved manglende henting, eksempelvis slik Oslo opplevde i 2020, så legges kostnaden over på kommunen (selvkost) for utgifter som produsentene skulle tatt.

Forutsetningen som legges til grunn av Miljødirektoratet, om at det finnes nedstrømsløsninger i markedet (utenom energigjenvinning), er en sviktende forutsetning i uoverskuelig fremtid. Derfor har vi også et produsentansvar, som skal dekke kostnadene i avfallsfasen.

Samfunnsbedriftene ber derfor om at produsentene får krav om å hente alt det avfallet som er underlagt produsentansvarsordninger, og som kommunene har sortert ut.

Det foreslås også at produsentene kun er forpliktet til å samle inn, motta og behandle en "tilstrekkelig mengde for å oppnå forpliktelsene til materialgjenvinning".

Samfunnsbedriftene mener at målkravene til materialgjenvinning stilles som et minimumskrav, for å sikre at produsentene er forpliktet til å ta imot og behandle alt emballasjeavfallet kommunen samler inn separat, opp til og med de volumene de faktisk bringer i omsetning. Dette vil være mer i tråd prinsippet om at forurensere betaler.



- b) Produsentene får ikke krav om å dekke kostnaden for den emballasjen som bare kan eller må forbrennes. Uten å måtte dekke kostnaden for forbrenning vil produsentene fortsatt ha et insentiv om at emballasjen skal gå i restavfallet, i mange tilfeller er også emballasjen merket med "kastes i restavfallet". I høringsnotatet skriver direktoratet at denne kostnadsfordelingen "gir kommunene og næringslivet insentiv til å etablere enda bedre utsorteringsløsninger for emballasjeavfallet". Her vil vi påpeke at kommunene allerede har en plikt til utsortering, og ambisiøse og stadig økende målkrav for utsortering. Utsorteringskrav kombinert med en stigende Co2-avgift på forbrenning av restavfall som også vil påvirke kommunene, tilsier at det ikke er behov for ytterligere insentiver for økt utsortering. Etter vårt syn mangler det derimot insentiver for produsentene til å lage emballasje som egner seg for materialgjenvinning.

Samfunnsbedriftene ber om at produsentene får krav om å dekke kostnaden for den emballasjen som er merket med "kastes i restavfallet", og videre også for emballasjen som bare kan eller må forbrennes.

Uten dette vil ikke produsentene ha insentiv til å lage emballasje som egner seg for materialgjenvinning.

- c) Nødvendige kostnader er det som skal dekkes 100 prosent, og dette er også pekt på i rammedirektivet fra 2018, men også avklart av direktoratet.

Her er det imidlertid helt nødvendig å få mer tydelighet omkring definisjon av «nødvendige kostnader».

Samfunnsbedriftene mener det må tydeliggjøres i forskriften at de nødvendige kostnadene for kommunene relateres til de nødvendige kostnadene kommunene har med å nå kravene miljødirektoratet setter til utsortering, og likeledes for de kravene kommunene stilles overfor når det gjelder kvalitet.

Dersom produsentansvarsselskapene stiller krav som fører til økte og nødvendige investeringer og driftskostnader, så må dette anses å være nødvendige kostnader.

- d) Miljømyndighetene anbefaler ikke at kostnadselementene fastsettes i forskrift. Det vurderes mer hensiktsmessig å veilede om dette, skrives det videre.

Samfunnsbedriftene mener det, basert på erfaringen med dagens returselskaper, vil være en betydelig faktor til sterk uenighet dersom det ikke tydeliggjøres i forskrift hvilke hovedelementer som skal med i beregningen av nødvendige kostnader. Så er vi enige i



at den nærmere oppsplittingen, beregningene og annet kan legges i veileder.

- e) For emballasjeavfall som sorteres ut i et ettersorteringsanlegg, mener miljømyndighetene at kostnadene som skal dekkes skal være en forholdsmessig andel av emballasjeavfallet som utsorteres i forhold til samlet mengde avfall inn til anlegget, målt i tonn.

Miljømyndighetenes formulering om kostnadsberegning er vi uenige i når det gjelder kostnadsfordelingen i selve ettersorteringsanlegget. Her er det verdt å merke seg at et ettersorteringsanlegg er bygget for å sortere ut emballasje som er omfattet av produsentansvar, samt andre gjenvinnbare materialer. Det er sorteringen av resirkulerbare produkter som er anleggets funksjon. Summen av drifts- og kapitalkostnader for et ettersorteringsanlegg må følgelig legges om som «produksjonskostnad» og «pris» på totalmengden av utsortert materiale til gjenvinning - og ikke legges om på «samlet mengde avfall inn til anlegget». Emballasjeavfallets andel av kostnadsdekningen i et sorteringsanlegg må regnes ut fra output-kostnader, ikke ut fra input-kostnader.

Samfunnsbedriftene støtter at kostnadene for emballasje som sorteres ut i ettersorteringsanlegg må beregnes med 'sin' andel av kostnadene. Miljødirektoratet bør presisere at alle kapital- og driftskostnader i forbindelse med drift av et ettersorteringsanlegg skal fordeles på summen alle utsorterte materialer, deriblant emballasje.

- f) Når det gjelder informasjon om korrekt avfallshåndtering, vurderer Miljødirektoratet at dette *ikke* skal dekkes av produsentene. Det refereres til som naturlige kostnader, mens Samfunnsbedriftenes medlemmer er helt klare på at dette er nødvendige kostnader knyttet til god og riktig kildesortering, som også kan bidra til den kvaliteten produsentansvarsselskapene krever.

I rammedirektivet fra 2018, står det også om informasjon at kostnadsdekning skal gjelde «cost of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2.». I paragraf 2 står det å lese at «Member States shall take the necessary measures to ensure that the wasteholders targeted by the extended producer responsibility schemes established in accordance with Article 8(1), are informed about waste prevention measures, centres for re-use and preparing for re-use, take-back and collection systems, and the prevention of littering.».

Samfunnsbedriftene mener at informasjon om utsortering/avfallsløsninger/innsamling av emballasje som berøres av produsentansvar, også skal omfattes av de kostnadene



produsentansvaret skal dekke.

- g) Miljødirektoratet peker på at det kan oppstå manglende tillit til om beregningene av nødvendige kostnader er riktig. Samfunnsbedriftene vil understreke at tillit til kostnadsberegningene er vesentlig for at tilliten i systemene opprettholdes. I dag preges for mange av systemene av sterk mistillit overfor returselskapene, og dette er en direkte følge av hull i regelverket, som kommentert over.

Dette har vi allerede opplevd i Norge, da Plastretur fikk økonomiske utfordringer, uten at produsentene bidro med nødvendig kapital. I stedet gikk dette ut over Samfunnsbedriftenes medlemmer, som både fikk oppsigelser av avtale med Plastretur og/eller ytterligere økte kostnader da flere selv måtte betale hele nedstrøms håndteringen.

I tillegg til de nevnte punktene over, så er det derfor helt vesentlig med en tredjepart som gjør beregninger av de nødvendige kostnadene for kommunene. I Sverige gjøres beregningene av det kommunene skal ha betalt, av Naturvårdsverket.

Samfunnsbedriftene mener primært at Miljødirektoratet må være den nøytrale parten som gjør beregningen av det kommunene skal ha betalt for jobben de gjør.

For å unngå uenighet om nødvendige kostnader, er det;

- a) viktig at det først etableres en modell for å beregne nødvendige kostnader, og deretter at*
- b) denne modellen benyttes til beregning av nødvendige kostnader.*

Begge deler må kunne verifiseres av tredjepart.

Samfunnsbedriftene støtter opp om forslag som tydeliggjør plikter for produsentene knyttet til kostnadsdekning.

Slik unngår man problematiseringen av klager knyttet til enkeltvedtak, som Miljødirektoratet bruker som argument for å slippe oppgaven. Dette er *ikke* et problem i Sverige. Poenget er enighet og tredjepartsverifisering av nødvendige kostnader i forkant av selve beregningen.

- h) I høringsnotatet er det slått fast at produsentene ikke skal dekke «administrative kostnader (overheadkostnader som lønn, husleie etc.) til kommune og andre aktører som samler inn emballasjeavfallet».

Vi antar uten videre at dette er myntet på den allmenne forvaltningen i en kommune, fordi det ikke gir mening at det skal gjelde våre medlemmers arbeid med



innsamlingen, men det kan likevel virke uklart fra miljømyndighetens side.

Samfunnsbedriftene ber om en presisering dithen at administrative kostnader som har en direkte nødvendig og funksjonell tilknytning til kommunens avfallsrelaterte virksomhet, dekkes.

- i) Økomodulering støttes. Det vil gi enda sterkere incentiver til produsentene om å produsere noe som til sist også kan materialgjenvinnes. Problemer oppstår imidlertid når produsenter slipper å betale for emballasje som ikke kan materialgjenvinnes. Økodesignforordningens krav om at alt skal være materialgjenvinnbart innen 2030 er alt for langt frem i tid til å lene seg på effekten av.

Vi kan ta en kaffepose som eksempel. Den består gjerne av en blanding av flere plasttyper pluss aluminium. Den har fått stempel fra Grønt Punkt på seg, og er registrert som plastemballasje, men skal ifølge anbefaling kastes som restavfall.

Når innbyggeren følger opp anbefalingen, får kommunen (og innbyggeren selv) en ekstra utgift, mens produsentansvarsselskapet har fått en inntekt (vederlaget) uten tilsvarende utgift. Det vil si: Brenning av emballasjeprodukter med dårlig «design for recycling» er faktisk blitt den billigste håndteringsmåten for emballasjen, sammenlignet med ulike resirkuleringstiltak. Hvorfor skal kaffeprodusenten da endre på sin emballasje?

Samfunnsbedriftene mener det er galt å frita produsentene fra ansvaret for ikke-sortert emballasje, fordi det fører til disincentiver for både produktdesign og vederlagsdifferensiering (økomodulering).

Det fører ellers også til en betydelig utgiftsside for kommunene når en i mange år fremover må dimensjonere sorteringen av emballasjeprodukter som man vet ikke lar seg resirkulere.

4. Om overtredelsesgebyr og straff

Samfunnsbedriftene støtter strengere bruk av overtredelsesgebyr. Dessverre ser vi dette som et nødvendig virkemiddel for å unngå gratispassasjerer.

Dagens overtredelsesgebyr er alt for lavt til at det egner seg som avskrekking for manglende deltakelse i returselskap. Særlig store selskaper sparer enorme beløp når 'boten' for manglende deltakelse er på rundt 20 000 kr.



Samfunnsbedriftene mener overtredelsesgebyret må kobles til produsentens omsetning dersom det skal ha faktisk, preventiv virkning som hindrer faktisk gjentakelse fra selskapet selv, eller av andre som observerer bøteleggingen.

Samfunnsbedriftene mener kontroller om overholdelse av deltakelse i produsentansvarsselskap må gjennomføres årlig, slik at det er en reell mulighet for å oppdage om noen unndrar seg deltakelse.

Det er også et problem at kontroll ikke gjennomføres i tilstrekkelig grad. Her har Miljødirektoratet en rolle de ikke fyller godt nok, og som det må prioriteres mer ressurser til. Manglende kontroll gir feil signaler til produsentene.

5. Andre endringer

- a) Produsentansvar skal være uten økonomisk formål i henhold til Miljødirektoratets forslag. Dette støtter vi.

Samfunnsbedriftene mener det er selvsagt at et produsentansvar er uten økonomisk formål når produsentansvarsselskapet er etablert for å ivareta en plikt. Vi mener non-profit er i tråd med intensjonen et produsentansvar skal løse.

- b) Miljømyndighetene ønsker et organisatorisk skille mellom behandlingsanlegg og produsentansvarsselskap. Dette støttes også av Samfunnsbedriftene. Det er ikke hensiktsmessig å blande økonomien i en lovpålagt plikt som et produsentansvar er, med det konkurranseutsatte som et behandlingsanlegg er.

Avslutningsvis ønsker vi også å påpeke at henvisninger til andre paragrafer i avfallsforskriften bør tas ut. Et konkret eksempel er § 7-8 *Plikt til kostnadsdekning for separat innsamling og håndtering av avfall fra emballasje*, som ved henvisninger svekker punktet om at produsentene skal dekke alle nødvendige kostnader.

I den nyformulerte paragrafen heter det «Produsent skal dekke nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfall fra emballasjen den bringer i omsetning. Der kildesortering og separat innsamling erstattes med annen sortering og innsamling jf. avfallsforskriften §§ 10a-4 andre ledd, 10a-5 første ledd, 10a-8 tredje ledd og 10a-9, skal produsent dekke nødvendige kostnader ved innsamling, etterfølgende transport, sortering og behandling av avfall fra emballasjen den bringer i omsetning. Inntekter fra salg av emballasjeavfallet, materialgjenvunnet råvare eller andre inntekter fra avfallet skal hensyntas ved beregningen av kostnadene etter første ledd.»



Samfunnsbedriftene ber om at henvisningen til fire paragrafer under avfallsforskriftens kapittel 10a strykes fra den nyformulerte kap. 7.

Begrunnelsen er at effektiv innsamling av emballasjeavfall må formuleres teknologinøytralt. Utviklingen på avansert sorteringsteknologi foregår nå så fort at myndighetene ikke bør legge begrensninger på hvilke materialer som kan sorteres maskinelt som alternativ til kildesortering. Det avgjørende må være at emballasjeavfall kan sorteres ut på en effektiv måte og i en kvalitet som fremmer resirkulering av dette materialet.

Verken kapittel 7 eller kapittel 10a i avfallsforskriften bør inneholde bestemmelser som begrenser kommunenes valg av innsamlings- og sorteringsmetoder, så lenge de valgte metodene bidrar til å oppnå miljømålene som er satt.

Med hilsen

Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs

Svein Kamfjord
Direktør