

Høringsuttalelse til forslag til endringer i regelverk for emballasje – kapittel 7

Vi vil i det følgende kommentere forslaget ved å referere til kapitler i høringsnotatet med konsekvensutredning.

2.1 Presisering av definisjoner

Generelt fremstår samling av definisjoner noe inkonsistent (§7-3. Definisjoner). Det som kan tolkes på forskjellige måter eller skape uklarhet ved rapportering (dobbel rapportering eller mangel på rapportering) er:

- Mangel på presisering av hvor emballasje kan bli fylt "er beregnet å bli fylt" (punkt a-1) og definisjon av salgsemballasje - skal salgsemballasje regnes som emballasje når de selges til kunden som kan fylle dem hjemme?
- Definisjon av produsent - både A og B (punkt d i §7-3. Definisjoner) sammen med krav til beregning av ombruksemballasje (§7-13).
- Emballasje definisjon og serviceemballasje definisjon

Det er behov for presiseringer i definisjon av salgsemballasje. Foreslått definisjon av salgsemballasje kan tolkes som både emballasje rundt produktet og som produkt som kan brukes som emballasje av forbruker, for eksempel engangskopp eller matposer. Norsirk mener at definisjon av Salgsemballasje kunne vært tydelige formulert med mulige eksempler slik som i emballasjedirektivet. Norsirk ønsker at Miljødirektoratet vurderer å presisere hvorvidt produkt som brukes (kan brukes) som emballasje hos forbruker er omfattet av forskriften. EU Direktiv 94/62/EC inkluderer eksplisitt "**på salgssted**" ("**at the point of sale**") i sin definisjon av emballasje: "Items designed and intended to be filled at the point of sale and 'disposable' items sold, filled or designed and intended to be filled **at the point of sale** shall be considered to be packaging provided they fulfil a packaging function." Dette er ikke presisert i Norsk Avfallsforskriften kapittel 7: "Produkter som er utformet for og beregnet på å bli fylt, eller som selges fylt, skal anses som emballasje i den grad de fyller en emballasjefunksjon". Denne definisjonen gir rom for tolkning om hvor det er "beregnet på å bli fylt" -- på salgssted eller/og av forbruker.

Det hadde vært ønskelig at forskriften var mer eksplisitt i definisjon av typer emballasje og utelukkende differensiering av typer emballasje. Forskriften definerer salgsemballasje og transportemballasje, mens det som er definert i EU Direktiv 94/62/EC som **grouped packaging** er ikke definert i forskriften. Det er uklart om 'grouped' emballasje skal registreres som salgsemballasje eller transportemballasje. Dermed er det risiko for at 'grouped' emballasje blir registrert inkonsistent. Dette er spesielt viktig i sammenheng med plikt til å rapportere og dokumentere andel salgsemballasje og ombruksemballasje som er salgsemballasje.

Vi ser behov for å definere typer emballasje og hva som skal defineres som emballasje:

- Definere typer emballasje (salgsemballasje, gruppe-emballasje, transportemballasje, service emballasje) slik at de dekker alle typer emballasje og ikke lar noen typer å være udefinert.
- Også vurdere definisjon av emballasje som ikke ekskluderer eventuelt nye typer emballasje som påfyllingsstasjoner eller produktholdere som fylles på (utvikling i emballasjeoptimering).

- Vurdere å sette definisjon av plastbæreposer, salgsemballasje, gruppe-emballasje, transportemballasje, service emballasje under definisjon av emballasje slik at hoved definisjon av emballasje ikke er i konflikt med andre definisjoner.

I tillegg ser vi et behov for at «emballasjekartong» og «brunt papir» får egne definisjoner. Se forøvrig kommentarer til kapittel 2.3 for utdypelse.

2.2. Presisering av hvem som skal være medlem av returselskap for emballasje

Innspill til hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig.

Alternativ A som retter plikt til medlemskap mot første ledd i verdikjeden fremstår som enklere å administrere. Samtidig er det behov i veiledningen i hva produsenter og importører av emballasje skal registrere som emballasje. Første ledd, dvs. importører og produsenter av emballasje, ikke nødvendigvis har kunnskap om hvordan emballasje de importerer eller produserer blir brukt videre i andre ledd: det kan brukes for å emballere produkter eller selges som produkt til forbruker. For eksempel engangskopper og flytteesker kan fylles (selges fylt) på salgssted eller/og kan selges til forbruker som salgsprodukt. Enten skal første ledd betale for alle engangskopper uansett hvor de skal bli fylt (på salgssted eller hos forbruker) eller kun for engangskopper som skal bli fylt /selges fylt) på salgssted.

Førstnevnte alternativ forutsetter at Avfallsforskriften inkluderer "bli fylt på salgssted eller hos forbruker" i definisjonen av emballasje. Sistnevnte alternativ behøver en tydelig veiledning på hvordan første ledd skal differensiere mellom emballasje som blir brukt av andre ledd for å emballere produkter eller som blir solgt som salgsprodukt. Om første ledd skal holdes ansvarlig for alle engangskopper de importerer eller produserer skal dette ikke være i konflikt med definisjonen av emballasje i Avfallsforskriften.

Fortsatt fritak fra plikt til medlemskap i returselskap for små aktører

Avfallsforskriften setter grensa på 1000 kg per en type emballasje for medlemskap "*Produsent som tilfører markedet minst 1000 kg av en emballasje type per år skal finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall*". Norsirk ber Miljødirektoratet vurdere om det kan være hensiktsmessig å fjerne 1000 kg grensa og pålegge alle selskaper å være registrert i returselskap for å sikre at 'forurensere betaler' prinsippet overholdes. For å overvåke hvor mye et selskap har satt på marked i løpet av et år skal det uansett finnes et register for alle selskaper og deres tolldata uavhengig av medlemskap i returselskap.

I henhold til SSB finnes det 606 642 virksomheter i Norge per 1.januar 2021. Små og mellomstore bedrifter (1-100 ansatte) utgjør 37,2% og en del av dem kan ligge godt under 1 000 kg grensa som i totalen utgjør en del av emballasjeavfall som ikke blir betalt av forurensere.

Som et tankeeksperiment kan vi se på Industri, Bygge- og anleggsvirksomheter, Varehandel, reparasjon av motorvogner, Jordbruk, skogsbruk og fiske, Informasjon og kommunikasjon, Overnattings- og serveringsvirksomhet. Små og mellomstore bedrifter utgjør 269 954. Om en fjerdedel av dem ikke når grensa på 1 000 kg per type emballasje kan de fortsatt generere alt mellom 6 til 364 tonn emballasjeavfall per år.

- 100 kg per 1 type for 67 488 bedrifter = 6 tonn
- 500 kg per hver av 3 typer for 47 250 bedrifter = 101 tonn
- 900 kg per hver av 6 typer for 47 250 bedrifter = 364 tonn

I følge 'forurensar betaler' prinsippet skal kostnadene relatert til håndtering av avfall betales av forurensere. Når disse bedriftene ikke betaler for sitt avfall betyr det at det er ikke forurensere som betaler, men største forurensere som betaler for alle.

Produsentansvar for emballasje ved import av norske privatpersoner (salg over internett)

Miljødirektoratet bør kreve at alle aktører som selger produkter til norske bedrifter og konsumenter skal ta ansvar for den emballasje de benytter for å beskytte sine produkter. Emballasje omfanget er stort på produkter som sendes fra slike aktører da behov for emballering er stor i forbindelse med å hindre skade ved forsendelse. Det er mange betydelige "friyttere". Internettbutikker bør ikke er unnslippe miljøgebyrer da de emballerer mer pr. produkt enn tradisjonelle butikker / forhandlere. Dette ville også kunne være konkurransevridende.

2.3 Materialgjenvinningen må øke for å nå EU-mål i 2025 og 2030

Om separat rapportering av brunt papir og emballasjekartong, og sammenslåing av krav til EPS og plast

Miljødirektoratet ønsker separate materialgjenvinningsmål for kartong/brunt papir, til tross for at Emballasjedirektivet gir et samlet materialgjenvinningsmål for brunt papir og kartong. Vi mener det er fordelaktig å følge EU på dette punktet. Det finnes ingen definisjon emballasjekartong og brunt papir i forskriften, og slik praksis er i dag vil også noe av emballasjekartongen følge med brunt papir til papirfabrikken, og behandles sammen. Det vil med andre ord være vanskelig under dagens forhold å skille de to fra hverandre. Vi ønsker at denne problemstillingen analyseres dypere enn en henvisning til at det er forskjellige returselskap som håndterer kartong og brunt papir før det konkluderes.

Når det kommer til sammenslåing av krav til EPS og plast mener vi dette er uheldig. Vi tolker dette som at man altså skal rapportere resultater for EPS sammenslått med plast. EPS har svært lav egenvekt, krever store arealer for innsamling, og det vil være mindre insentiver for å samle inn og gjenvinne dette, da det i mindre grad vil vises på en statistikk når tallene er sammenslått med plast. Vi kan ikke se at konsekvensene av sammenslåingen av plast/EPS er vurdert noe sted, annet enn at det igjen vises til dagens eierstrukturer for returselskaper. Vi ber om at de miljømessige konsekvensene av sammenslåing av krav til EPS/plast belyses før det konkluderes.

Komposittemballasje må oppfylle krav til materialgjenvinning for hvert materiale

Miljødirektoratet bør vurderer å inkludere mer forklarende veiledning til registrering og rapportering av komposittmaterialer for både andel satt på marked og materialgjenvinning.

Krav til materialgjenvinning av kompositter definert i forslaget ser rimelig ut med tanke på å stimulere materialgjenvinning av kompositter: "*For emballasje som er sammensatt av mer enn ett materiale, gjelder kravene til materialgjenvinning i første ledd for hver material type i emballasjen som utgjør 5 prosent eller mer av emballasjens samlede masse.*"

Imidlertid hensyn må tas til kostnader relatert til mangel på kommersielt tilgjengelige teknologier for materialgjenvinningen av kompositter og eventuelt kostnadsbildet for materialgjenvinning av kompositter i fremtiden. Dette betyr at før komposittmaterial kan nå målepunkt for gjenvinning (slik det er definert i EUs "Guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC" og i forslag til "VedleggII. Krav til beregning av material gjenvunnet mengde emballasjeavfall") skal komposittemballasjeavfall **gå gjennom dekonstrueringsprosess** (som per i dag i liten grad er tilgjengelig for kommersielt bruk) først.

Svært mye kompositemballasje blir i praksis sendt til forbrenning. I fremtiden når kommersielle løsninger blir tilgjengelige vil kompositemballasje ha gjenvinningsprosess som er ulik til gjenvinningsprosess for enkelte komponenter kompositt består av. Det kan resultere i ulike kostnader for gjenvinning av kompositemballasje (for eksempel 50% papp og 50% aluminium) og en emballasje av 100% papp. Øko-modulering av miljøgebyr skal sikre at produsent dekker kostnader for å håndtere emballasjeavfall som ble satt på marked, da kostnad relatert til gjenvinning av kompositter blir ikke samme som gjenvinning av rene materialer som kompositt består av (for eksempel 50% papp og 50% aluminium). I tillegg vil vi påpeke at det er vanskelig å påvise når komposittavfallet har blitt avfall, hva som er kompositter, og %vis fordeling av materialene i komposittet når det har blitt avfall.

Derfor ber vi Miljødirektoratet vurdere mest formålstjenlig måte å rapportere kompositemballasje for å sikre at forurenser betaler og for å øke sirkulering av materialer. Når kompositemballasje rapporteres per materiale den består av, oppfattes emballasjen som gjenvinnbar mens den i praksis ikke er det (eller mindre gjenvinnbar enn materialer den består av). Dette kan føre til grønnvasking av kompositemballasje og skjule den virkelige progresjon i design for sirkulær økonomi

2. 5 Beregning av materialgjenvunnet mengde

Forslag til endringer i § 7-13

Ombruksemballasje, unntatt treemballasje, anses satt på det norske markedet samme år som emballasjen første gang gjøres tilgjengelig på markedet sammen med det produkt den skal inneholde, beskytte, håndtere eller presentere.’ - dette retter krav til rapportering mot andre ledd (produsent som fyller eller på en annen måte bruker emballasje) og er i konflikt med definisjon av produsent som retter krav mot første ledd (importerer emballasje eller i Norge produserer emballasje). Ombruksemballasje kan være både transport- og salgsemballasje.