

Høringssvar fra Infinitum til Miljødirektoratets Forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

Oslo, 25. september 2024

Vi viser til Miljødirektoratets høringsnotat og forslag om *Forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast*, publisert på direktoratets hjemmesider.

Miljødirektoratets forslag er for å gjennomføre *bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904)* i norsk lovgivning.

Infinitum kommer her med sitt høringssvar.

Bakgrunn

Infinitum og pantesystemet

Infinitum eier og driver det norske pantesystemet for drikkevareemballasje. Vi er etablert av drikkevareprodusentene og dagligvarekjedene i fellesskap for å drive effektiv innsamling og resirkulering av drikkevareflasker og -bokser gjennom panteordningen.

Det norske pantesystemet er bygget opp steg for steg siden vi startet vår operasjon i 1999. Gjennom et effektivt innsamlingsystem med over 10 000 operative pantemottak over hele landet er det enkelt for alle å levere inn pant. Hvis du kjøper dagligvarer på nettet, kan du også få hentet panten din hjemme når varene leveres. Denne gode tilgjengeligheten sikrer høy innsamlingsgrad.

Pantegraden som går til mekanisk resirkulering (materialgjenvinning), er på 93% for bokser og 92% for plastflasker. Total innsamlingsgrad ligger på 96 – 98 %, inkludert gjenvinning av andeler i kommunalt avfall. Alt innsamlet materiale, bortsett fra fargede plastflasker (3 – 4 % av antall flasker), blir resirkulert til råstoff for nye bokser og flasker. Med god kontroll på materialstrømmen er det lavt tap i resirkuleringsprosessene; fra 2 til 5%.

I 2021 ble det nye resirkuleringsanlegget på Fetsund åpnet, der Infinitum i samarbeid med Veolia får resirkulert brukte plastflasker i PET-plast til nytt råstoff. Norske produsenter har førsterett til råstoffet. Slik har vi lagt til rette for at plastflaskene resirkuleres i en lukket krets slik at det som samles inn brukes til å fremstille nye flasker – et sirkulært system i en «closed loop» med flaske-til-flaske materialombruk.

Vi jobber stadig med å videreutvikle systemet. I de senere årene har Infinitum for eksempel utvidet sine tjenester til også å omfatte plast krus på festivaler, konserter, idrettsarrangementer og tilsvarende; og ølfat i plast til serveringssteder. Lite miljøvennlige og kostbare løsninger med ombruks- eller engangsemballasje er slik erstattet av emballasje som resirkuleres, i et effektivt materialombruks-system.

Infinitums produsentansvarsordning

Infinitums pantesystem er den eneste norske retursystemet for emballasje der produsentansvaret er gjennomført 100%. Til forskjell fra andre retursystemer for emballasje er Infinitums system helt selvfinansiert og uten offentlige bidrag hverken gjennom renovasjonstjenester eller tilsvarende, eller finansielt.

Infinitums medlemmer, dvs. produsenter og importører av drikkevarer i pantbar emballasje, betaler en avgift per enhet – «Produsentansvars kostnad» – som dekker Infinitums drift og utvikling. I tillegg til inntekter fra salg av materialet i emballasjen til resirkuleringsbedrifter og inntekter fra ikke hevet pant; dekker Produsentansvars kostnaden alle kostnadene i vårt sirkulære system.

For drikkevareemballasje med pant er med andre ord produsentansvaret allerede fullt ut gjennomført, både operasjonelt og finansielt.

Til Miljødirektoratets forslag

Generelt og prinsipielt om forslaget

Forslagets hensikt er at produsenter som bruker visse typer engangsprodukter av plast, skal betale kommunene for de kostnadene kommunene i dag har til opprydding av slike produkter. Det er således en ren kostnadsoverføring (av «nødvendige» kostnader til opprydding). Næringslivet tar og skal ta ansvar, men for Infinitums del hjelper det lite når opprydding av drikkevareemballasje på avveie er avhengig av kommunenes lovpålagte plikt til oppsetting av offentlige avfallsbeholdere og opprydding, som verken er kostnadseffektiv eller omfattende.

Infinitum anbefaler derfor at Miljødirektoratet ser på tiltak overfor kommunene:

- Tiltak som kan motivere kommunene til bedre ordninger for å redusere avfallsmengden som må ryddes opp og som kan øke kommunenes motivasjon for å utvikle mer effektive metoder for opprydding. For eksempel støtteordninger for teknologi, interkommunalt samarbeid om teknologibruk, og utvikling av nye løsninger for avfallsinnsamling på offentlige steder.

Det er en svakhet ved forslaget at det ikke inneholder mekanismer som fremmer bedre, mer effektive løsninger på kommunal side. Slik forslaget nå står, er det en ren kostnadsoverføring uten motivasjon til forbedring og videreutvikling. Det løser ikke dagens utfordring med kommunenes manglende evne til å redusere avfall på avveie, spesielt plast.

Krav om at Produsentansvarsselskapet skal dekke alle typer engangsprodukter som omfattes av forslaget.

Forskriftsforslaget omfatter visse engangsprodukter i plast:

- a) matbeholdere, med eller uten lokk, som inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen uten ytterligere tilberedning
- b) fleksibel innpakning som inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen uten ytterligere tilberedning
- c) drikkevarebeholdere som rommer 3 liter eller mindre, herunder korker og lokk
- d) drikkebegre, herunder lokk til disse
- e) bæreposer laget av plast som er tynnere enn 50 mikrometer, med eller uten håndtak, som leveres til forbrukere på salgssted for varer og produkter
- f) våtservietter, dvs. forhåndsfuktede servietter til personlig pleie og husholdningsbruk
- g) tobakksprodukter med filter og filter som markedsføres til bruk sammen med tobakksprodukter
- h) ballonger

Forskriftsforslaget sier også at for produkter som er regulert i avfallsforskriftens kapittel 6 om drikkevareemballasje, dvs. pkt c) i listen over, gjelder reglene i dette forslaget i tillegg. Videre sier forslaget at Produsentansvarsselskapet må godkjennes for alle produkter vist over.

Dette innebærer at Produsentansvarsselskapet, for å bli godkjent, må ta produsentansvarsrolle for alle disse produktene. Vi mener dette ikke er hensiktsmessig, og vil svekke den gode strukturen Norge i dag har innenfor retursystemer for drikkevareemballasje, så vel som for andre retursystemer.

For Infinitum innebærer dette at for å kunne ta på oss produsentansvarsrollen for våre medlemmer, som kun omfatter drikkevareemballasje med pant, må vi også utvide vårt forretningsområde vesentlig og ta ansvar for de øvrige produktene i listen. Dette er verken formålstjenlig for oss, eller for produsenter av produkter både innenfor og utover pkt c) i listen.

Vi vil på det sterkeste oppfordre til at det åpnes for at Produsentansvarsselskap selv kan velge hvilke typer engangsprodukter i plast, et eller flere fra liste a) til h) over, man tar produsentansvaret for.

Dette vil også harmonere godt med det andre forslaget som Miljødirektoratet har på høring i høst, «*endringer i regelverket for emballasje og drikkevareemballasje*», der det ikke stilles krav til at Produsentansvarsselskapet må ta på seg andre produkter enn det dagens organisering tilsier. Det vil være fordelaktig for alle parter at et og samme Produsentansvarsselskap kan ivareta sine forpliktelser både i foreslått nytt kapittel 7A og i foreslått endret kapittel 7. En produsent behøver da kun være medlem i ett Produsentansvarsselskap, og myndighetene behøver ikke forholde seg til flere Produsentansvarsselskap som rapporterer på ulike områder for en og samme produsent.

Vi vil også peke på at for den norske panteordningen som er regulert i avfallsforskriftens kapittel 6, er det allerede gitt en avgrensning i hvilke emballasjetyper som ilegges pant (inneremballasje til drikkevarer). Videre at det kun er visse emballasjetyper som omfattes av Miljø- og Grunnavgift gjennom Forskrift om særavgifter, og som får sin returandel regulert gjennom avfallsforskriftens kapittel 6. Disse forholdene taler også for at et Produsentansvarsselskap sin rolle bør kunne begrenses til kun disse emballasjetypene.

Beregning av kommunenes kostnader til opprydding

Forskriftsforslaget regulerer produsenters kostnadsdekning for kommunes opprydding av forsøpling, og innsamling gjennom avfallsbeholdere på offentlig sted.

For å beregne kommunenes nødvendige kostnader til sik opprydding, foreslås det at Produsentansvarsselskapene (på vegne av sine produsent-medlemmer, evt. produsent direkte) ved bruk av uavhengig konsulent gjennomfører en kostnadsanalyse hvert 3. år. Videre at Produsentansvarsselskapene engasjerer en uavhengig 3dje part for å kontrollere den uavhengige konsulentens sine beregninger. Beregningene skal kunne ut i en felles nasjonal gjennomsnittlig kostnad per innbygger for kommunenes nødvendige kostnader til opprydding av de ulike engangsproduktene i plast, per vektenhet.

I praksis innebærer dette at Produsentansvarsselskapene i fellesskap skal sørge for at kostnadsanalysene gjennomføres i et representativt utvalg kommuner, at oppryddingskostnader kalkuleres per type engangsprodukt i henhold til mengden konsulent finner gjennom plukkanalyser, og at dette igjen brukes av Produsentansvarsselskapet for å fastsette den enkeltes produsents betaling i forhold til mengden satt på markedet.

Vi ser flere uadresserte problemstillinger i forslaget:

- Det vil være vanskelig å gjennomføre gode plukkanalyser og kostnadsestimering på tilstrekkelig antall lokasjoner for å kunne kalkulere et rimelig korrekt landsgjennomsnitt. Samtidig må undersøkelses-kostnadene i seg selv ikke bli for høye, noe som tilsier et rimelig

lavt omfang av plukkanalyser og kostnadsestimering. Vi mener det ikke er sannsynlig at analysene vil gi et korrekt bilde av den faktiske situasjonen.

- Det vil være store forskjeller i enhetskostnad mellom f.eks. bystrøk og landsbygd, og det bør stilles spørsmålstegn ved om det er riktig å beregne et landsgjennomsnitt.
- Det er svært stor forskjell på praksis og omfang av opprydding fra kommune til kommune. Når utbetaling til kommunene skal være i forhold til hver kommunes innbyggere basert på et landsgjennomsnitt, vil det bli store forskjeller i hvor stor grad betalingen gjenspeiler faktiske (nødvendige) kostnader for kommunen. Noen kommuner vil få underdekning, andre overdekning.
- Det vil være flere Produsentansvarsselskaper, evt også individuelle produsenter, som skal samarbeide om å få gjennomført plukk- og kostnadsanalysene. Både Produsentansvarsselskaper og produsenter vil ha ulike interesser og ressurser og det er stor risiko for at gjennomføring og deltakelse blir mangelfull.

Vi foreslår følgende alternative løsning:

- Miljødirektoratet etablerer et Samarbeidsutvalg bestående av direktoratet selv samt representanter fra de 5 - 10 største Produsentansvarsselskapene (tilsvarende dagens returselskaper og -systemer).
- Samarbeidsutvalget beskriver og får gjennomført plukkanalyser og kostnadsanalyser. Gjennomføringen kan i store trekk være som foreslått, med bruk av uavhengige konsulenter, for et representativt utvalg av kommuner hensyntatt deres demografi og geografi, etc.
- Kostnadene til analysene deles likt mellom deltagende Produsentansvarsselskaper, som kan dekke inn disse kostnadene over 3 år gjennom påslag på sitt medlemsvederlag knyttet til betalingsforpliktelsen overfor kommunene.
- Basert på resultatene av analysene fastsetter Samarbeidsutvalget følgende:
 - o Hvis forskjellene mellom kommuner gitt deres demografi og geografi er tilstrekkelig store: definisjon av og inndeling i ulike typer kommuner (med ulik kostnad per innbygger).
 - o Nødvendig kostnad for oppsamling av hver av de aktuelle produkttypene, evt. per type kommune, som en sats per innbygger.
 - o Kostnad per kilo satt i markedet per produkttype, som skal gjenspeile summen av de nødvendige kostnader for alle (ulike typer) kommuner.
 - o Satsene skal (som foreslått) gjelde for alle aktuelle produsenter, også der deres Produsentansvarsselskap ikke er med i Samarbeidsutvalget.
- Samarbeidsutvalget sørger for å gjenta kostnadsanalysene når det finner det nødvendig. Inntil nye kostnadsanalyser gjennomføres, indeksreguleres kostnadene årlig.

Tidspunkt for gjennomføring

I høringsnotatet ber Miljødirektoratet om innspill når det gjelder når foreslått forskrift skal tre i kraft. Det eksemplifiseres med at om forskriften innføres i begynnelsen av 2025, vil betaling til kommunene skje først gang i 2026 for kostnadsdekning i 2025.

Direktoratets eksempel gir en svært stram tidslinje som vi mener ikke er realistisk. Det vil ta tid å gjennomføre plukk- og kostnadsanalyser, vurderinger og verifiseringer av dem, samt gjøre det

organisatoriske arbeidet for både kommuner og aktører som forskriftsforslaget legger opp til. Det kan forventes mangel på byråer og konsulenter som kan foreta denne type analyser, samt 3dje parts konsulent som skal verifisere førstnevntes arbeid. Med utgangspunkt i direktoratets tidseksempel med ikrafttreden i 2025, er vår vurdering at både offentlige og private aktører trenger minst 2 år for gjennomføring. Dette gir også rom for å spre analysene over flere år og avlaste konsulentsiden.

Vi mener forskriften tidligst kan tre i kraft i begynnelsen av 2027.