



Miljødirektoratet  
Referanse: 2018/11490

Oslo 20.april 2021

## Hørings svar til Forslag til endringer i regelverk for emballasje

WWF Verdens naturfond, Naturvernforbundet og Framtiden i Våre Hender takker for muligheten til å få komme med våre innspill til dette forslaget til endringer i regelverket for emballasje. De tre organisasjonene har i denne sammenheng valgt å sende felles høringssvar. Vårt høringssvar sentrerer seg rundt plastemballasje, plastprodukter og plastavfall, som må sees i sammenheng med forslaget til nytt kapittel 10a i Avfallsforskriften. Høringssvaret vårt har fire hovedpunkter.

1. Norge må ha større ambisjoner for plasten. I altfor lang tid har Norge vært i verdenstoppen i mengde avfall generert. Plastavfall er intet unntak. Som vi vet er plastavfallet en kilde til marin forurensning, og bringer med seg store klimagassutslipp langs sin verdikjede. Vi ser at det ikke er noen nye tiltak rettet mot avfallsreduksjon, ombruk eller gjenbruk av plasten på markedet. Materialgjennvinningsgraden som er foreslått er også altfor lav i våre øyne. Når man ser på plastfraksjonene hver for seg, mener vi at det nye forslaget ikke oppnår ambisjonene i EUs reviderte direktiv.
2. Norge trenger et produsentansvar for all plast på markedet. Miljøorganisasjonene legger merke til at forslaget enda ikke innlemmer en større andel av plastavfallet, til tross for at flere og flere aktører gir innspill om at dette trengs. Samtidig legger man ansvaret på kommunene gjennom kapittel 10a, som man må se i sammenheng med produsentansvaret. Dette mener vi er en tapt mulighet. Vi ønsker oss videre strengere rapporterings- og kontrolleringskrav av plastvolumet, og at dette skal inngå i et «plastregister». Vi foreslår også at Miljødirektoratet innlemmer tekstilprodusenter og plastutstyr fra fiskeri- og oppdrettsnæringen særskilt, fordi begge kategorier er en vesentlig kilde til plast på avveie i naturen.
3. Forurenser skal betale, sin relative andel. Avfallsforskriften og produsentansvaret må sikre at alle nødvendige kostnader kommunene nå dekker knyttet til innsamling, transport, sortering og materialgjenvinning av plastavfall, skal bli dekket av produsentene. Videre bør alle faktiske kostnader knyttet til forurensning innlemmes i produsentansvaret for plast. Vi mener at det er på høy tid at Norge innfører en øko-modulering av vederlaget i produsentansvaret, dette må komme fra myndighetsnivå.
4. Sirkulære tiltak må kreves. Vi mener det er behov for å innføre både nasjonale mål og målbare indikatorer for avfallsreduksjon og bruk av målrettede avgifter.



## 1. Norge må ha større ambisjoner for plasten

Norge har en viktig lederrolle internasjonalt i arbeidet for å få på plass en ny global avtale mot plastforsøpling. Det er avgjørende for den globale kampen mot plast i havet at Norge jobber aktivt med å mobilisere andre land til en global koalisjon for å vedta et forhandlingsmandat til en slik ny avtale. Denne lederrollen gir også Norge en unik mulighet til å påvirke fremtidige globale reguleringer, rammeverk og retningslinjer. Ambisiøs og nyskapende nasjonal politikk vil styrke Norges internasjonale pådriverrolle.

Implementeringen av de nye EU-direktivene og revidering av Avfallsforskriften gir norske myndigheter en mulighet til å gjøre nødvendige endringene for å løse dagens utfordringer og sikre sirkulære verdikjeder. Dette inkluderer økte krav, bedre rapporteringsmekanismer, og utvidet ansvar for all plast på det norske markedet. Da vil vi kunne oppnå bedre kontroll over det faktiske volumet plastavfall som settes på det norske markedet, hvilken verdikjede avfallet følger (f.eks. om det går til materialgjenvinning), og plastens videre potensiale.

Norske aktører opererer i en liten, åpen økonomi, og er avhengig av å kunne holde tritt. Deloitte (2020)<sup>1</sup> bekrefter at næringslivet etterlyser tydelige nasjonale mål for å sikre fortsatt konkurransekraft, særlig opp mot EU, Norges største eksportmarked, som er i en ambisiøs omstilling til en mer sirkulær økonomi. EU mener alvor, og her må Norge følge med. Samtidig hører vi argumenter om at Norge ikke bør innføre «særnorske» krav og rigide system, og heller være på linje med EU. Problemet er at Norge ikke klarer å holde tritt med EU. De nye foreslåtte endringene til produsentansvaret viser at Norge i frykt for å ligge «for langt foran», ender med å henge etter.

Nye tall fra Eurostat viser at en innbygger i EØS-området kaster i gjennomsnitt 502 kilo husholdningsavfall i året<sup>2</sup>. Tallet for Norge er 776 kilo per innbygger. Vi produserer hele 40 % mer avfall enn våre naboer i Sverige.

Avfallshierarkiet skal være førende for norsk og europeisk avfallspolitikk. Her legges det til grunn at samtlige aktører må jobbe for en avfallsreduksjon. Norge vedtok et spesifikt miljømål på dette for 10 år siden, som sier at veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten. Det meldes på Miljødirektoratet sine sider at dette målet ikke er nådd, avfallsmengden vokser fortsatt raskere enn den økonomiske veksten, ingenting har altså endret seg i løpet de siste 10 årene. Det gir grunn til selvransakelse.

### Plastavfallet må reduseres og bli mer sirkulært

Plast er et godt materiale, og har gitt samfunnet vårt store muligheter. Globalt er markedet for plast preget av en massiv vekst i produksjon av nytt materiale. Samtidig er materialene som tilføres markedet komplekse, noe som vanskeliggjør gjenvinning av høy kvalitet. Veksten stammer i stor grad fra økt bruk av emballasje, et typisk engangsprodukt av plast ettersom dens levetid ofte er under ett år.

Det estimeres at 8 400 tonn havner på avveie hvert eneste år her i Norge<sup>3</sup>. Det er seks ganger så mye som det svenske og danskene står ansvarlig for. Storparten av dette er

<sup>1</sup> Deloitte (2020). [Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi – Delutredning 3.](#)

<sup>2</sup> Eurostat (2021). [Half a tonne of municipal waste generated per person in the EU.](#)

<sup>3</sup> Jambeck et al (2015). [Plastic waste input from land into the ocean.](#)



plastavfall, og med plastens praktiske egenskaper, så tar det lang tid før den forsvinner – kanskje gjør den det aldri. Plast er en særs viktig materialstrøm å få kontroll over for å kunne realisere en sirkulær økonomi. Dette er blant annet grunnen til at EU sin omstillingsprosess har valgt å bevilge så mye oppmerksomhet hit. De nye direktivene<sup>4</sup> har som formål å redusere mengde avfall fra plastprodukter og øke gjenbruk, materialgjenvinning og andre måter å holde plast lenger i verdikjeden.

Ifølge SSB hadde vi i 2019 290 000 tonn med plastavfall, der 110 000 tonn ble sendt til materialgjenvinning<sup>5</sup>. Til sammenlikning var det i 2012 251 000 tonn plastavfall, mens 135 000 tonn ble sendt til materialgjenvinning. Vi er derfor i en situasjon der vi både øker avfallsmengden og reduserer rapportert mengde sendt til materialgjenvinning. Dersom vi skal fortsette med den økende avfallsmengden vi har i dag, vil vi måtte installere karbonfangst og lagring på alle norske anlegg for å unngå at klimagassutslippene blir for store. Dette er ikke en god løsning.

#### Avfallsreduksjon, ombruk, gjenbruk og materialgjenvinning må være i fokus

Avfallsreduksjon må fortsette å være første prioritet. Dersom Norge skal komme bort fra pallplassen i mengde avfall, trenger vi målrettede tiltak rettet mot dagens forbruksmønstre og mål for å redusere avfallsmengden totalt sett. Fordi avfallsmengden er styrt av vårt forbruk, må vi styre forbruket mot ombruk, gjenbruk, reparasjon og deling. Her er norsk emballasjemengde en viktig avfallsstrøm. I 2019 hadde emballasjemengden økt med 100 000 tonn siden 2011, ifølge Emballasjeforeningen<sup>6</sup>. Når mengden øker så drastisk, bør produsentansvaret for emballasje ha målrettede tiltak og incentiv til å minimere emballasjeb Bruken. I dag har Avfallsforskriften kap.7 følgende formulering, «Produsent skal arbeide for avfallsforebygging», dette er selvsagt langt ifra nok. Dersom dette arbeidet endelig skal realiseres må det sterkere virkemidler til, og plikter må følges opp med enten gulrot – eller pisk.

I andre rekke er andel ombruk og dernest materialgjenvinningsgrad viktig i en sirkulær verdikjede, fordi det kan sikre at ressurser blir brukt på nytt på en mer effektiv måte enn ved energigjenvinning. I dag materialgjenvinner Norge 21 % av plastemballasjen fra norske husholdninger<sup>7</sup>. Dersom man fortsatt skal få sette engangsemballasje ut på markedet, må myndighetene kreve at aktørene sikrer at den kan bli brukt på nytt som resirkulert materiale. Tiden bør være over for blandingsemballasje og farger som ikke lar seg sortere i avfallsanleggene. Majoriteten av plastavfallet må materialgjenvinnes til materialer av høy kvalitet, som brukes igjen og igjen. Norske myndigheter bør innføre politiske reguleringer som gjør plaststrømmene renere, reduserer kompleksiteten i avfallsstrømmene og gjør resirkulert materiale mer konkurransedyktig. Det må skapes et nytt marked for resirkulert plast.

#### Miljødirektoratets forslag er ikke tilstrekkelig for å oppfylle EUs nye rammedirektiv for avfall

Det nye forslaget fra Miljødirektoratet er ikke nok. Det legges opp til en materialgjenvinningsgrad på 47 % for plastemballasje innen 2025 og 52 % innen 2030.

<sup>4</sup> Regjeringen (2020). [Endring av rammedirektivet for avfall](#); [Direktiv om engangsartikler av plast og utstyr fra fiskeri](#); [Endring av emballasjedirektivet](#).

<sup>5</sup> SSB (2021). [Avfallsregnskapet](#).

<sup>6</sup> Emballasjeforeningen (2020). [Emballasjeutviklingen i Norge 2019](#).

<sup>7</sup> Deloitte (2020). [Reducing Plastic Pollution and Creating a True Circular Economy Plastics through Extended Producer Responsibility](#).



Dette lar seg gjøre fordi en slår sammen kravet til materialgjenvinning for plaststrømmene isopor, drikkevareemballasje og annen plastemballasje. Dette er problematisk, da de ulike plaststrømmene isolert sett ikke er nok til å oppfylle Norges forpliktelser i EUs nye rammedirektiv for avfall. Men ved å slå dem sammen, oppnår vi likevel en materialgjenvinningsgrad som er høy nok for emballasjemengden i Norge, på 65 % i 2025 og 70 % i 2030. Norske myndigheter kan derfor hevde at vi har vårt på det rene, i teorien. Vi støtter derfor ikke at en skal kunne slå sammen måloppnåelsen i kapittel 6 og 7 i Avfallsforskriften. I tillegg er dette også krav som trer i kraft først i 2025, det er ingen krav som endrer dagens situasjon.

Norge er altså i en situasjon der vi fortsatt ikke tar avfallsreduksjon på alvor, og der vi velger å slå sammen plaststrømmene i innrapporterings øyemed. En kan nesten påstå at Norge ikke bare henger etter, men at den manglende virkemiddelbruken bryter med intensjonen i de nye direktivene fra EU<sup>8</sup>.

Klima- og Miljødepartementet skriver på sine sider at «Gjennom en tilnærming som tar for seg hele livsløpet til plastprodukter og setter inn tiltak høyere opp i verdikjeden, kan en oppnå mer effektive og varige forbedringer. Mengden plastavfall må reduseres»<sup>9</sup>.

Miljøorganisasjonene vil ha et Norge som går foran for å dra opp ambisjonene til EU, ikke et Norge som prøver å dra dem ned. De foreslåtte endringene i avfallsforskriften er langt fra nok til å skape en sirkulær verdikjede for plast..

#### Oppsummert ber vi om:

- Det må komme tiltak, mål og virkemidler som gjør at mengde plastavfall reduseres og resterende mengde blir sirkulær
- Fokuset til tiltakene må være avfallsreduksjon, ombruk, gjenbruk og materialgjenvinning. Dette mangler i dagens forslag.
- Norske myndigheter bør innføre politiske reguleringer som gjør plaststrømmene renere, reduserer kompleksiteten i avfallsstrømmene og gjør resirkulert materiale mer konkurransedyktig. Det må skapes et nytt marked for resirkulert plast.
- Implementeringen av de nye EU-direktivene og en revidering av Avfallsforskriften gir norske myndigheter en mulighet til å gjøre de nødvendige endringene. Vi mener at de foreslåtte endringene ikke er gode nok, og bryter med intensjonene i EUs nye direktiver knyttet til plastavfall.

## 2. Norge trenger et produsentansvar for all plast satt på markedet

Vi må skape et rammeverk som fordeler ansvaret på en god måte, der produsenten må ta hovedansvaret for eget avfall.

I dag tar produsentene et ansvar for den plasten et produkt er pakket inn i, men ikke for selve plastproduktet. Det gjør at verken forbrukere eller produsenter har noen incentiv til å ta sirkulære valg for plastproduktene på markedet. Produsentansvaret for plastemballasje bør utvides.

<sup>8</sup> Regjeringen (2020). [Endring av rammedirektivet for avfall; Direktiv om engangsartikler av plast og utstyr fra fiskeri; Endring av emballasjedirektivet](#).

<sup>9</sup> Regjeringen (2021). [Marin forsøpling og mikroplast – Plastforurensning](#).



Dette poengteres også i Deloitte sin kartlegging av plast i den sirkulære økonomien for Klima- og Miljødepartementet<sup>10</sup>. Returselskap har i undersøkelser bekreftet at de kan inkludere dette plastvolumet i dagens produsentansvarsordning<sup>11</sup>. Markedet selv etterspør incentivordninger for de plastproduktene som i dag ikke er under noe produsentansvar, dette er særlig knyttet til mengden hardplast som i stor grad går rett til energigjenvinning grunnet manglende løsninger. I utkast til nytt kapittel 10a i avfallsforskriften, skal kommunene pålegges å øke mengden utsortert plastavfall, med andre ord, «plast satt på markedet» som havner i husholdningsavfallet.

Når vi argumenterer for at produsentansvaret i Avfallsforskriften kapittel 7 skal utvides til å inkludere «all plast på markedet» mener vi at produsentene skal ta ansvar for plastavfallet, på samme måte som kommunene. Da må man fjerne dagens minimumsgrense og inkludere plastemballasje fra netthandel og «andre plastprodukter» på markedet i dagens produsentansvarsordning.

#### Vi må få bedre oversikt over plaststrømmene i Norge gjennom et plastregister

Vi vet altfor lite om plast i den norske økonomien, behandlingen av den og potensiale for gjenvinning. MEPEX har nylig estimert at det genereres en total avfallsmengde på 540 000 tonn plast årlig, dette omfatter fiskeri og oppdrettsutstyr, bygg- og anleggsprodukter, bildekk, plast i EE-produkter, tekstiler, m.m<sup>8</sup>. Vi har behov for en bedre oversikt dersom vi skal løse problemet.

Da Arbeidsutvalget for «engangsplastdirektivet»<sup>12</sup> leverte sin rapport til Klima- og Miljødepartementet, kunne de ikke bidra med noen nasjonale reduksjonsmål for forbruk av engangsplast. Bakgrunnen var manglende data og kartlegging. Det å innføre produsentansvar for en større mengde plastprodukter, vil gjøre det enklere å innføre målrettede tiltak basert på korrekt informasjon.

Produsentansvaret må ha styrkede rapporteringskrav overfor returselskapene og deres medlemmer for at vi skal kunne ha kontroll over *det faktiske volumet* plast som settes på det norske markedet, hvor mye som samles inn, utsorteres, materialgjenvinnes, energigjenvinnes eller lekker ut i naturen. Miljødirektoratet har i denne omgang videreført sitt tidligere forslag om å styrke rapporteringskravene ved å innføre et «emballasjeregister» som skal ligge under Miljødirektoratet. Vi ønsker dette initiativet velkomment, men påpeker at emballasjeregisteret ikke vil kunne demme opp for den manglende oversikten vi har i dag. Et «Plastregister» som dekker alle de overnevnte kategoriene vil kunne hjelpe oss et steg videre. Miljøorganisasjonene ber derfor om at dette realiseres nå.

Et helhetlig plastregister kan og bør tydeliggjøre forpliktelser og ansvarsoverføring i produsentansvaret når det gjelder innsamling og videre behandling av plastavfallet. Det bør også inkludere revidering og kontroll av en tredjepart av både returselskaper og produsenter, som bør ledes av Miljødirektoratet. En slik ordning vil sørge for både åpenhet og gi sivilsamfunnet bedre mulighet til å følge opp og utføre sin funksjon. I dag kreves det at returselskap skal samle inn «rimelige mengder» og dette skal gjøres «over hele landet». En slik formulering er for upresis og kan skape uheldige situasjoner, der returselskap kan velge å ikke oppfylle produsentansvaret slik det er tiltenkt i nedgangstider<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Deloitte (2020). [Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi – Delutredning 3.](#)

<sup>11</sup> MEPEX (2020). [Materialstrømmen til plast i Norge – Hva vet vi?](#)

<sup>12</sup> Arbeidsgruppe engangsplast (2020). [Miljøavtale om plastprodukter.](#)

<sup>13</sup> Dagsavisen (2020) – [Akutt krise i plastinnsamlingen.](#)



### Viktig å tydeliggjøre hvem som er «produsenten» og skal ha ansvaret

Miljødirektoratet foreslår nå flere alternativ til hvordan vi kan tydeliggjøre definisjonen av hvilke aktører som regnes som produsenter under produsentansvarsordningen. Det estimeres at 80 % av fotavtrykket til et produkt er låst allerede i designfasen, og valg i designet av et plastprodukt legger føringer på når det oppstår som avfall, for hvordan det skal avfallshåndteres. Dersom en skal følge prinsippet om å prise utslipp der de oppstår, så bør derfor avgiften legges på den part i verdikjeden som har kontroll over designfasen.

Når det gjelder emballasje, vil dette være fyllere og pakkere av plastemballasjen, fordi de designer det ferdige produktet som selges på markedet. Det er videre disse aktørene som driver etterspørselen av plastprodukter på markedet, og som har mulighet til å rette krav bakover i egen verdikjede, for eksempel til emballasjeprodusenter lokalisert i utlandet. Vi mener derfor at Miljødirektoratet sitt foreslåtte alternativ «B» kan synes best.

### Flere produktkategorier må innlemmes i produsentansvaret for plast

Miljødirektoratet utreder nå dagens produsentansvarsordninger på oppdrag fra Klima- og Miljødepartementet. Vi ønsker å trekke frem særlig to produktkategorier som nå bør få et produsentansvar -plastbaserte tekstiler og plastutstyr fra fiskeri- og akvanæringen.

#### *Plastbaserte tekstiler må inkluderes i produsentansvarsordninger for plast*

To tredjedeler (69 %) av nye tekstiler er laget av plastbaserte fiber. En ny rapport<sup>14</sup> viser at bruken av plastbaserte fiber i tekstilproduksjon har doblet de siste 20 årene. Polyester finnes i over halvparten av alle tekstiler som lages i dag. Dette er fordi det er mye billigere å lage plastbaserte klær, enn klær laget av naturlige fiber som bomull og ull. Det er derfor en klar sammenheng mellom økningen i bruk av polyester og økningen av rimelige lavkvalitetsklær som bidrar til de store avfallsmengdene av tekstiler. Folk kjøper i dag 60 % mer klær enn hva de gjorde for 15 år siden, og bruker dem halvparten så lenge. Hvis denne trenden fortsetter, vil moteindustrien gå fra å produsere 62 millioner tonn klær i 2015 til 102 millioner tonn i 2030. Mangelen på sirkularitet i moteindustrien forårsaker en farlig miljøsituasjon, der 87 % av alle brukte tekstiler globalt går til forbrenning eller blir sendt på deponi av varierende kvalitet. Forskning estimerer at hele 20 til 35 % av mikroplastforurensingen<sup>15</sup> i havet stammer fra plastbaserte tekstiler.

I Norge eksporterer vi over 90 % av våre brukte klær til utlandet. Mye plastbaserte klær av lav kvalitet ender til slutt på deponier, der det brytes ned til mikroplast, går ned i jordsmonn og elver, og ut i havet. Slik bidrar nordmenns forbruk av klær massivt til plastforurensingen av havet.

Norske myndigheter må ta mikroplastforurensningen fra tekstiler på alvor og sette et mål om å redusere det store volumet av plastbaserte klær. Tekstilselskapene bør derfor inkluderes i produsentansvarsordningene for plast. De bør få ansvar for å produsere kvalitetsklær i naturmaterialer med lang levetid, og redusere andelen plastbaserte tekstiler i sine kolleksjoner. Et egnet supplerende virkemiddel for å redusere antall plastprodukter og plastbaserte tekstiler er å innføre en miljøavgift på jomfruelig plast.

#### *Plastutstyr fra fiskeri- og oppdrettsnæringen*

<sup>14</sup> Changing markets (2021) [Fossil Fashion](#)

<sup>15</sup> SIFO (2018). [Microplastic pollution from textiles: A literature review](#).



Miljødirektoratet skriver på sine sider at «Fiskeri- og akvakulturnæringen utgjør til sammen den største kilden til marin forsøpling i Norge»<sup>16</sup>. Som følge av direktivet om engangsartikler i plast, kapittel 8, må Norge innføre produsentansvar for plastutstyr fra fiskeri- og akvanæringen<sup>17</sup>. Miljødirektoratet leverte sin anbefaling til KLD for produsentansvaret for plastutstyr fra fiskeri- og akvanæringen allerede i 2019, dette har ikke blitt fulgt opp videre. Miljødirektoratet rapporterer derfor nå at de vil vurdere produsentansvar for utstyr i plast fra fiskeri- og oppdrettsnæringen i sitt nye oppdrag fra KLD<sup>18</sup>. Vi ber om at et robust produsentansvar for plastutstyr fra fiskeri- og akvanæringen nå innføres så snart som mulig.

#### Oppsummert ber vi om:

- Ordningen må sikre at alle produsenter av plast må ta ansvar for sitt produkt. Vi ber om at dagens minimumsgrense på 1000kg fjernes, og at plastemballasje fra netthandel og «andre plastprodukter» på markedet innlemmes i produsentansvaret.
- Produsentansvaret må ha styrkede rapporteringskrav overfor returselskapene og deres medlemmer for at vi skal kunne ha kontroll over *det faktiske volumet* plast som settes på det norske markedet, dette må inn i et «plastregister», som er en forlengelse av det foreslåtte emballasjeregisteret.
- Det er viktig og riktig å tydeliggjøre hvem som har ansvaret og er definert som «produsent», vi mener her at alternativ B som er foreslått er å foretrekke.
- Det er flere produktkategorier som videre må innlemmes i produsentansvaret for plast. Vi ber om at tekstilselskaper inkluderes i produsentansvarsordninger for plast på grunn av det store volumet av syntetiske klær på markedet, og at det blir etablert en robust ordning for plastutstyr fra fiskeri- og akvanæringen.

### 3. Forurensere skal betale sin relative andel

Prinsippet om at forurensere skal betale er et bærende element i både norsk og europeisk avfallspolitikk, og en viktig del i miljørettslige spørsmål. At forurensere skal betale er også et bærende prinsipp i produsentansvarsordningen. For at ordningen skal kunne ha effekt må vi sikre at produsent (forurensere) betaler sin relative andel av kostnadene tilknyttet plastens verdikjede.

#### Kommunenes nødvendige kostnader knyttet til innsamling, transport, sortering og materialgjenvinning av plastavfall bør dekkes av produsentene.

Hvilke kostnader produsentansvaret skal dekke er definert i rammedirektivet for avfall 8,4 som «nødvendige kostnader». EU-kommisjonen publiserte i mai 2020 retningslinjer for produsentansvarsordninger og klargjør her hvordan konseptet «nødvendige kostnader» skal forstås. Nødvendige kostnader skal ses i sammenheng med de ulike direktivenes mål og krav, herunder SUP-direktivet, Emballasjedirektivet og rammedirektivet. Det vil være naturlig å se nødvendige kostnader for plast-emballasje i forhold til målene som er satt i emballasjedirektivet om 50 % gjenvinning av plastemballasje innen 2025 og 55 % innen 2030. En av de store barrierene for å oppnå målene er sorteringsgrad, en rapport fra Handelens Miljøfond (2021) viser til at for å nå målet om 50 % gjenvinning innen 2025 kreves det en sorteringsgrad på rundt 70 %.

Det foreslåtte rammeverket definerer ikke hvilke kostnader returselskapene skal dekke for

<sup>16</sup> Miljødirektoratet (2020). [Vurdering av tiltak for å forebygge marin forsøpling.](#)

<sup>17</sup> Regjeringen (2021). [Direktiv om engangsartikler fra plast og utstyr fra fiskeri.](#)

<sup>18</sup> Miljødirektoratet (2021). [Vi utreder behovet for endringer av produsentansvaret.](#)



innsamlingen utført av kommuner og private avfallsselskaper. Vi ser samtidig at dagens avgifter er lave sammenlignet med andre europeiske land. I Nederland, der returselskapene fullfinansierer innsamling og videre behandling av avfallet, er avgiftene betydelig høyere enn i Norge.

Selv om geografiske og demografiske faktorer må vurderes, er det indikasjoner på at det nåværende kompensasjonsnivået fra norske returselskaper ikke er tilstrekkelig for å dekke alle kostnadene for innsamling og behandling hos kommuner. Dette gjelder særlig de kommuner som har investert i sentralsorteringsanlegg for optibag eller blandet avfall. For å sikre at de nødvendige kostnadene for innsamling, sortering og materialgjenvinning blir dekket gjennom produsentansvarsordningen, må de tydelig defineres. Først da kan vi sikre oss at operasjonen dekkes av produsentansvarsordningen, og ikke av de kommunale avfallsavgiftene. Dette betyr i praksis at kostnaden flyttes over på produsent, heller enn den gjennomsnittlige innbygger, og følger på så måte forurensers-betaler-prinsippet. Vi foreslår at dette punktet inkluderes i forskriften.

Produsentansvaret skal videre sikre en effektiv avfallshåndtering og ressursutnyttelse av plastavfallet. Det nye forslaget rettet mot økt utsortering av plastavfall hos kommunene skal sikre en mer effektiv infrastruktur og avfallshåndtering i Norge. Vi mener at produsentansvarsordningen skal være med å dekke overgangen Norge og kommunene står ovenfor, herunder å optimalisere dagens infrastruktur og nye investeringer som nå kreves, og følger på så måte forurensers betaler prinsippet. Dette er også begrunnet ved at valgt produktdesign vil avgjøre om hvorvidt plastavfallet kan sorteres ut, blant annet har en hatt problemer med å utsortere «carbon black» i lang tid. Dette bør gjøres ved å innlemme nødvendige økte kostnader i infrastruktur og avfallshåndtering i vederlagssatsen.

#### Sikre at produsentene dekker de faktiske kostnadene knyttet til plastforsøpling.

Til tross for at forurensning og forsøpling er forbudt, med mindre det er gitt særskilte tillatelser, er plastforsøpling et voksende problem også her til lands. Dette utgjør store kostnader for samfunnet. Norske kommuner er i dag forsøplingsmyndighet og må derfor iverksette nødvendige tiltak, og tar i dag kostnaden. Vi mener at det er forurensers som skal betale for dette, ved å legge kostnaden på forurensers incentiverer en til å stanse tilsiget av ny plast på markedet som kan ende i naturen. Dette er også et førende prinsipp i det nye rammedirektivet fra EU. Dagens vederlagsatser dekker ikke kostnader knyttet til forsøpling. Den nye avfallsforskriften må derfor inkludere dette, og sikre at produsentene holdes ansvarlige for tiltak knyttet til å forhindre forsøpling, herunder bevisstgjøringstiltak og infrastruktur i urbane områder. Vederlagsatsene knyttet til forsøpling må moduleres ut fra forsøplingsfare, kostnader for opprydning og bør settes som stykkavgift. Dette for å gi incentiver til produsenter som selger plastprodukt med særlig høy forsøplingsfare til å ta grep i eget ledd.

#### Innføre krav til at returselskapene skal differensiere vederlagssatsene som medlemmene betaler utfra de faktiske livssyklus-kostnadene til produktet.

For å legge om til økt ombruk, gjenbruk og bruk av gjenvunnet materiale trengs det tydelige incentiver. EU vil løse dette gjennom øko-modulering av vederlaget, som justerer vederlaget etter produktets potensiale i en sirkulær verdikjede, og krever at medlemslandene også innfører dette. I underlaget til kommisjonen ligger vurderingsgrunnlaget for hva denne øko-moduleringen skal innebære. Vi krever at øko-modulering av vederlaget forskriftsfestes i Avfallsforskriften kap 7.

**Oppsummert ber vi om:**

- Produsentansvaret må sikre at nødvendige kostnader kommunene dekker knyttet til innsamling, transport, sortering og materialgjenvinning av plastavfall blir dekket av produsentene.
- Ordningen må innlemme og sikre at produsentene dekker de faktiske kostnadene knyttet til plastforsøpling.
- At det innføres krav til at returselskapene skal differensiere vederlagssatsene som medlemmene betaler utfra de faktiske livssyklus-kostnadene til produktet (øko-modulering) i tråd med EU-krav.

**4. Sirkulære løsninger må kreves**

Overgangen til en sirkulær økonomi krever en målrettet politikk og tydelige krav. De undertegnede organisasjonene mener det er behov for både nasjonale mål og målbare indikatorer for forbruks- og avfallsreduksjon, samt bruk av en målrettet materialavgift på plast.

Vi vil også påpeke at eventuelle bransjeavtaler for å redusere miljøbelastningen fra produkter ikke kan sees på som et reelt alternativ, men som et velkomment supplement til lovfestede krav.

Norge bør innføre konkrete nasjonale mål og indikatorer

Konkrete nasjonale mål og indikatorer gir næringslivet en tydelig retning og forutsigbarhet i overgangen til en sirkulær økonomi. Ifølge Deloitte sine undersøkelser er dette direkte etterlyst fra næringslivsaktører, som ønsker seg mål for sentrale material- og avfallsstrømmer slik at synergier kan skapes på tvers.

Prinsippene i en sirkulærøkonomisk modell er tilnærmet lik avfallshierarkiet, som har vært det førende prinsippet i norsk avfallspolitikk lenge, der reduksjon av mengde avfall prioriteres først. Dersom vi skal redusere mengde plastavfall, så må nødvendigvis plastforbruket av «unødvendige» produkter ned og vi må øke levetiden til det gjenværende volumet. Dette gjør at total reduksjon, gjenbruk, reparasjon, renovering og reproduksjon må prioriteres over materialgjenvinning.

For å oppnå dette trenger vi et godt rammeverk for produsentansvaret, som kontrollerer materialstrømmene for plast i en sirkulær økonomi. Det er i dagens forslag inkludert rapporteringsplikt av gjenbruksløsninger. Men vi legger merke til at det reviderte forslaget til avfallsforskriften og rammeverket for produsentansvaret, ikke inkluderer mål for total reduksjon, og økt bruk av gjenbruksløsninger. Ei heller noen form for incentiver i forskriften. For å støtte økte krav om utsortering og materialgjenvinning, mener vi også at det bør komme krav om bruken av resirkulert materiale som en del av produsentansvaret. Økte krav må på plass, en sirkulær verdikjede er mye mer enn kun materialgjenvinning.

Art 4.3 i rammedirektivet for avfall slår fast at land skal benytte seg av en robust virkemiddelspakke, inkludert økonomiske, for å fremme prioriteringene i avfallshierarkiet. I en slik prioriteringsrekkefølge vil engangsprodukter og engangsemballasje havne langt nede, produsentansvarsordninger for plast bør følgelig inneha mekanismer for å oppnå en betydelig reduksjon i omsetningen av engangsprodukter. Dette bør det settes nasjonale mål for.



#### Målsetninger satt i andre land:

- Sverige har innført et mål om 50 % reduksjon av engangsbeholdere for mat og drikke fra 2022 til 2026. Samt, 50 % reduksjon i forsøpling fra snus og sneip fra 2024 – 2030.
- Frankrike har satt seg som mål å ha 5 % ombruksemballasje innen 2023 og 10 % innen 2027, av totalt omsatt emballasjevolum (i enheter). I tillegg har de satt et mål om 50 % redusert volum av drikkevareemballasje innen 2029, og et mål om å fase ut all emballasje som kun blir brukt en gang innen 2040.

#### Bruken av miljøavgifter

En styrking av vederlaget i produsentansvaret og en øko-modulering av denne, er som nevnt et effektivt tiltak. Dette gir produsentene et bedriftsøkonomisk incentiv til å ta sirkulære valg. Flere land vurderer nå å supplere vederlaget i produsentansvarsordningene med en særskilt miljøavgift på plastprodukter, Storbritannia vil innføre en miljøavgift på plastemballasje som supplerer vederlaget og som faller bort dersom plastemballasjen inneholder 30% resirkulert materiale.

Bruk av differensierte avgifter, øko-modulering, er heller ikke ukjent for Norge<sup>19</sup>. Vi har siden 1974 hatt en tilleggsavgift på engangsemballasje for drikkevarer, og i 1994 ble denne avgiften erstattet av en ny miljøavgift som reduseres ved at emballasjen er inkludert i et godkjent retursystem som sikrer innsamling og materialgjenvinning av drikkevareemballasje. Utover dette valgte en å beholde en grunnavgift, med bakgrunn i at ombruk ble ansett som mer miljøvennlig enn materialgjenvinning. Det er dette som har realisert den norske panteordningen, som vi nå belager oss på i dagens reviderte forskriftsforslag. De samme prinsippene kan enkelt overføres til all plast, og hjelpe oss å nå de nevnte nasjonale målene.

Miljøorganisasjonene mener at dagens marked for plast utgjør en markedssvikt, og en materialavgift på plast som treffer tidlig i verdikjeden, i produsentleddet og der produkt designes og produseres, bør innføres. Det er produsentleddet som tar valg om emballasje- og produktdesign, og hvilket materiale en skal bruke (herunder jomfruelig eller resirkulert), og som derfor må sees på som den reelle forurenseren,

Energi- og Miljøkomiteen ble nylig ferdig med å behandle regjeringens Klimaplan for 2021-2030, der de vurderte en CO<sub>2</sub>-avgift på avfallsforbrenning for å øke kostnadene ved utslipp. I behandlingen var det få forslag som fikk flertall, men forslaget om at en slik CO<sub>2</sub>-avgift må flyttes tidligere i verdikjeden, der produktene produseres, ble vedtatt med flertall. Flertallet påpekte av vi har behov for en bedre produsentansvarsordning for plast og en målrettet avgift rettet mot produktets design, for reelle og varige utslippsreduksjoner. Som miljøorganisasjoner ønsker vi at utslipp skal prises der det har mest effekt, og vi mener som Stortingsflertallet at en målrettet avgift mot produktets design bør innføres. Samtidig er det også mulig å legge en avgift på avfallsforbrenning for å bidra til økt utsortering, materialgjenvinning, eller investeringer i karbonfangst og lagring. Dette vil dog ikke gi nok effekt i en sirkulær verdikjede.

#### **Oppsummert ber vi om:**

- Det innføres konkrete nasjonale mål og indikatorer, særlig rettet mot avfallsreduksjon, økt ombruk og gjenbruk, samt utfasing av engangsplastprodukter.

---

<sup>19</sup> SINTEF (2020). [Studie av potensialet for verdiskaping og sysselsetting av sirkulærøkonomiske tiltak.](#)



- For å støtte økte krav om utsortering og materialgjenvinning, vi mener også at det bør komme krav om bruken av resirkulert materiale som en del av produsentansvaret
- At vi innfører en materialavgift på plastavfall som supplerer dagens produsentansvarsordning og dets vederlag, som flyttes tidligere i verdikjeden, der produktene produseres som inkorporer samfunnskostnadene ved plast og plastavfall. Materialavgiften skal sikre at produsentene dekker kostnadene knyttet til klimagassutslipp i plastens verdikjede.

Vi ønsker Miljødirektoratet og Klima- og Miljødepartementet lykke til videre i arbeidet med EUs direktiv. Vi håper våre innspill kommer til nytte i det videre arbeidet, og bidrar gjerne med mer informasjon og innspill i den videre prosessen.

Vennlig hilsen  
for **WWF Verdens naturfond**

Karoline Andaur  
Generalsekretær

Silje Sørfonn Moe  
Rådgiver plast

Vennlig hilsen  
for **Naturvernforbundet**

Silje Ask Lundberg  
Leder

Joakim S Gulliksen  
Fagrådgiver

Vennlig hilsen  
for **Framtiden i Våre Hender**

Anja Bakken Riise  
Leder

Siv Elin Ånestad  
Fagrådgiver