

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 29.06.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/11489

Saksbehandler:
Jon Fonnli Larsen
Marius Knagenhjelm

Anbefaling om forskrift om krav til separat innsamling, utsortering og materialgjenvinning av flere avfallstyper og endring av forurensningsloven § 34 om differensiering av avfallsgebyr

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til endringer i lov og forskrift som skal bidra til at Norge skal overholde bindende EU-krav knyttet til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet. Vi har utarbeidet forslag til endringer i avfallsforskriften med krav om separat innsamling, utsortering, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av papp-, papir-, glass-, metall- og tekstilavfall. Separat innsamling av tekstilavfall er nytt for de fleste kommunene. Vi anbefaler også endring av forurensningsloven § 34 andre ledd, der kommunene forpliktes til å innføre differensiert avfallsgebyr. Krav om differensiert avfallsgebyr vil bidra til å øke nytten og kostnadseffektiviteten av krav til separat innsamling av avfall, og utredningene må derfor sees i sammenheng.

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga 2. juli 2021 Miljødirektoratet i oppdrag å utrede og utarbeide forslag til forskrift som stiller krav til separat innsamling av papp, papir, glass, metall og tekstil, og eventuelle andre avfallstyper. Miljødirektoratet skulle også vurdere om det burde stilles krav til utsorteringsgrad eller materialgjenvinningsgrad for disse avfallstypene. Videre skulle Miljødirektoratet utrede om det bør settes egne målkrav for utsorterings- eller materialgjenvinningsgrad av hageavfall og foreslå hvordan dette i så fall kan gjennomføres.

I samme oppdrag er Miljødirektoratet bedt om å utrede om forurensningsloven § 34 andre ledd bør endres slik at kommunen forpliktes til å innføre differensiert avfallsgebyr, og eventuelt utarbeide forslag til lovendring. Vedlagt følger Miljødirektoratets anbefalinger til endringer av lov og forskrift på disse områdene, med høringsdokumenter.

EU/EØS-krav om separat innsamling

EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EC) stiller følgende målkrav om forberedelse til ombruk og materialgjenvinning (heretter omtalt som materialgjenvinningsgraden) av husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næringslivet:

- 50 prosent innen 2020
- 55 prosent innen 2025
- 60 prosent innen 2030
- 65 prosent innen 2035

Rammedirektivet stiller også krav om at medlemslandene skal innføre separat innsamling for avfall fra papir, metall, plast og glass. Videre skal det være separat innsamling av bioavfall, som ikke er kompostert eller materialgjenvunnet ved kilden, fra 31. desember 2023 og tekstilavfall fra 1. januar 2025. Med separat innsamling menes innsamling der en avfallsstrøm holdes atskilt etter type og art for å legge forholdene til rette for en særlig behandling. Direktivet krever at avfall som er samlet inn separat for forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning, ikke skal forbrennes. Direktivet gir anledning til å gi unntak fra separat innsamling, blant annet dersom dette ikke påvirker potensial for forberedelse til ombruk, materialgjenvinning eller ikke er mulig eller forsvarlig ut fra miljømessige og tekniske årsaker eller vil medføre uforholdsmessig høye kostnader.

Miljødirektoratets anbefaling om endring av avfallsforskriften og forurensningsloven § 34

Foreslåtte endringer i avfallsforskriften

Avfallsforskriften kapittel 10a har allerede målkrav for utsortering av plast- og matavfall fra husholdninger og et generelt krav om kildesortering for plast-, mat-, park- og hageavfall.

Miljødirektoratet har nå utarbeidet forslag til forskrift om endringer av avfallsforskriften kap 10a som skal sikre overensstemmelse med kravene i EUs rammedirektiv om avfall som er beskrevet over, og bidra til økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av papp-, papir-, glass-, metall- og tekstilavfall i tråd med EUs ambisiøse materialgjenvinningsmål. Hovedinnholdet i vår anbefaling er opplistet nedenfor.

Kommuner

- Krav om kildesortering av papp- og papiravfall, glass- og metallemballasjeavfall og tekstilavfall, som skal sikre at slikt avfall sorteres ut ved kilden.

- Målkrav for utsortering av papp- og papiravfall (80 % fom. 2028 og 85 % fom. 2035) og glass- og metallemballasjeavfall (85 % fom. 2028 og 90 % fom. 2035). Dette er viktig for å stimulere til optimaliserte systemer, og for å sikre høyest mulig materialgjenvinningsgrad.
- Unntak fra krav om kildesortering for metallemballasje, hvis annen sortering (f.eks. sentralsortering) gir like godt resultat. Dette sikrer utnyttelse av fleksibiliteten i EU-regelverket, og gir kommunene handlingsrom for å finne den beste løsningen.
- Hjemmel for Miljødirektoratet, eller den Miljødirektoratet bemyndiger (statsforvalteren), til å gi unntak fra målkrav for utsortering i særskilte tilfeller, for eksempel som følge av lange transportdistanser, forutsatt at kommunen kan dokumentere at måloppnåelse ikke er hensiktsmessig sett opp mot miljømessige eller kostnadmessige konsekvenser. Kommunen må da selv foreslå realistiske mål.
- Det er allerede i dag krav til utsortering av plast- og bioavfall, se over. Vi anbefaler nå i tillegg krav til separat innsamling av dette utsorterte avfallet slik at det holdes adskilt etter type og art for å legge forholdene til rette for særlig forberedelse til ombruk og materialgjenvinning.
- Krav til separat innsamling av utsortert papp-, papir-, glass-, metall- og tekstilavfall. Dette innebærer at avfallsstrømmen skal holdes adskilt etter type og art for å legge forholdene til rette for særlig forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Innsamling av utsortert papp- og papir-, glass- og metallemballasjeavfall skal skje ved henteordning, mens tekstilavfall kan samles inn via bringeordning.
- Unntak fra krav om henteordning blant annet for fritidseiendommer og eiendommer som er unntatt fra den kommunale innsamlingen etter forurensningsloven § 30 andre ledd.
- For innsamling ved fritidsboliger legges det til grunn at man kan utvide dagens eksisterende innsamlingspunkter med flere beholdere for utsorterte avfallstyper.
- Separat innsamlet avfall skal leveres til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning.
- Dokumentasjon på oppfyllelse av plikter i forskriften, skal kunne fremlegges ved tilsyn ol.

Virksomheter som genererer husholdningslignende næringsavfall

For virksomheter som genererer husholdningslignende næringsavfall anbefaler vi samme krav til utsortering som for kommuner, men ingen målkrav for utsorteringsgrad siden det vil påføre særlig små og mellomstore bedrifter en ekstra byrde. Virksomhetene utgjør også svært mange pliktsubjekter. Dette medfører at det vil være svært vanskelig å sikre overholdelse av regelverket ved innføring av målkrav. Når det gjelder plikter til separat innsamling, at utsortert avfall skal leveres til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning og til dokumentasjon, anbefaler vi at virksomheter får samme krav som kommuner med unntak av at det ikke stilles krav om at separat innsamling skal skje ved henteordning.

Separat innsamling av tekstilavfall

I dag har under én prosent av innbyggerne i Norge henteordning for tekstilavfall. Vi anbefaler krav om separat innsamling av tekstilavfall fra 2025, men at det åpnes for at det kan skje både gjennom hente- og bringeordning. Dette gir kommunene fleksibilitet i valg av løsning, og åpner

for ulike modeller for samarbeid mellom kommuner og organisasjoner som samler inn tekstiler for ombruk. Fleksible krav til separat innsamling gir også handlingsrom når det kommer til utforming av en fremtidig produsentansvarsordning for tekstiler.

Vi anbefaler et krav om at kommuner og virksomheter skal levere utsortert tekstilavfall til forberedelse til ombruk eller materialgjenvinning. I dag mangler det fullskala løsninger for materialgjenvinning av tekstilavfall i det europeiske markedet, men det er flere initiativer på gang både i Norge og i andre europeiske land for å etablere sorterings- og materialgjenvinningsanlegg for tekstilavfall. Vi vurderer at det er sannsynlig at det vil bli etablert vesentlig større kapasitet for sortering og materialgjenvinning av tekstilavfall innen 2025, fordi hele EU- og EØS-området vil ha krav om utsortering, separat innsamling og materialgjenvinning senest fra 1. januar dette året. På bakgrunn av dette har vi vurdert at det ikke er nødvendig å forskriftsfeste en unntaksmulighet for kravet om levering av tekstilavfall til materialgjenvinning, selv om vi ikke har garantier for at det vil etableres nok kapasitet i tide.

Foreslåtte endringer i forurensingsloven § 34

Miljødirektoratet vurderer, basert på analyser utført av Mepex Consult og Oslo Economics, at et differensiert avfallsgebyr vil gi et sterkere insentiv for husholdningen til å sortere riktig og dermed bidra til å øke materialgjenvinningen av husholdningsavfallet. Det er viktig at ny infrastruktur for separat innsamling som etableres av kommunene, blir utnyttet i størst mulig grad. Vi anbefaler derfor at forurensingsloven § 34 endres slik at kommunene pålegges å innføre differensierte avfallsgebyr. For å ivareta formålet med EUs rammedirektiv om avfall anbefaler vi også å endre ordlyden slik at plikten kun gjelder der differensiert gebyr kan bidra til avfallsreduksjon, forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning, ikke annen gjenvinning som energiutnyttelse. Dersom innføringen av et krav om differensiert avfallsgebyr viser seg å ikke være et tilstrekkelig bidrag for å oppnå EU-målene bør det på sikt vurderes å fastsette mer konkrete krav til utforming av gebyrsystemet i forskrift.

Konsekvenser av forslagene

Miljødirektoratets tidligere rapport "Analyse av tiltak for økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall"¹ viser at det er nødvendig med mange tiltak og betydelige endringer i avfallshåndteringen dersom vi skal nå EU-målene. Vurderingene i denne tiltaksanalysen og våre oppdaterte beregninger viser at de anbefalte endringene i lov og forskrift vil være kostnadseffektive bidrag for å øke måloppnåelsen for EUs materialgjenvinningsmål. Tabellen under oppsummerer hovedresultatene fra tiltaksanalysen og effekter av Miljødirektoratets anbefalinger om endringer i forurensningsloven og avfallsforskriften. Vi vurderer at de beregnede effektene av anbefalingene er forsiktige anslag.

¹ [Vi må ombruke og materialgjenvinne mer - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/tema/avfall/tiltak-for-okt-forberedelse-til-ombruk-og-materialgjenvinning-av-husholdningsavfall)

Materialgjenvinningsgrad og måloppnåelse i henhold til referansebanen, anbefalte forskrifts- og lovendringer og EU-målene				
	2019	2025	2030	2035
Generert mengde husholdningsavfall og lignende næringsavfall (1000 tonn)	4 119	4 101	4 077	4 145
Materialgjenvunnet mengde (Referansebane ² , 1000 tonn)	1 708	1 874	1 921	2 041
Materialgjenvinningsgrad (Referansebane)	41 %	46 %	47 %	49 %
Materialgjenvinningsgrad krav til separat innsamling av papp, papir, glass, metall og tekstil med målkrav utsortering for papp/papir og glass/metall		Ca. 47 %	Ca. 48 %	Ca. 50 %
Materialgjenvinningsgrad differensiert avfallsgebyr (vektbasert ordning) i tillegg til overnevnte krav til separat innsamling		Ca. 48 %	Ca. 49 %	Ca. 51,5 %
Nødvendig materialgjenvinningsgrad (bindende EU-mål)		55 %	60 %	65 %

Med de endringene i lov og forskrift som vi nå anbefaler, vil vi nå en materialgjenvinningsgrad på 51,5 prosent i 2035, noe som innebærer en økning på ca. 2,5 prosentpoeng. Våre anbefalinger er viktige bidrag for økt materialgjenvinning. Det er likevel nødvendig med en vesentlig økning utover dette for å nå EUs materialgjenvinningsmål om 65 % i 2035, og det vil derfor kreves ytterligere virkemidler for å nå EU-målene. Ifølge SSB er materialgjenvinningsgraden for husholdningsavfall og lignende avfall fra næringslivet i Norge på 45 prosent i 2020, når det ikke er korrigert for tap i materialgjenvinningsprosessene slik EUs regelverk krever og slik det er gjort i referansebanen som er gjengitt over. Miljødirektoratet skal i juli 2022 rapportere til ESA på materialgjenvinningsgraden for 2020 i tråd med EUs krav. Denne rapporteringen vil vise om det har skjedd endringer i den reelle referansebanen fra det som vi beregningsteknisk har lagt til grunn her.

² Referansebanen, eller nullalternativet, viser forventet utvikling i avfallsmengder og behandlingsmåte basert på vedtatte og eksisterende tiltak og virkemidler uten de tiltak vi har analysert.

Vi har ikke gjort nærmere vurderinger av miljønyttene ved økt utsortering og materialgjenvinning i de vedlagte utredningene, fordi hovedhensikten er å oppfylle EU-krav og nå bindende mål om forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Tiltaksanalysen har vist hva som er effektive tiltak for å nå målet. Økt forberedelse til ombruk og materialgjenvinning vil gi positive effekter for klima og miljø, og sikre mer effektiv utnyttelse av ressursene. Et eksempel er økt materialgjenvinning av metallemballasje, som medfører en reduksjon i CO₂-utslipp på ca. 2,5 kg CO₂-ekvivalenter per kg metallemballasje som materialgjenvinnes i stedet for å følge restavfallet til forbrenning med energiutnyttelse³ og andre positive effekter på miljøet som følge av redusert uttak og prosessering av nye råstoff/metaller. For mer informasjon og vurderinger rundt miljø- og klimanytte viser vi til tiltaksanalysen.

Konsekvenser av forslag til forskriftsendring om separat innsamling

Forskriftsendringen om separat innsamling er beregnet å øke andelen avfall som forberedes til ombruk og materialgjenvinnes med omtrent 1,5 prosentpoeng. Mange kommuner og næringsvirksomheter har allerede separat innsamling av flere avfallstyper, og forskriften innebærer størst endringer for tekstilavfall, men også for glass- og metallemballasje fra næringsvirksomheter. De totale kostnadene, for både kommunale avfallssystemer og næringslivet, er estimert til 45-83 mill. kroner årlig i 2035. Spennet i kostnader skyldes usikkerheten knyttet til kommunenes valg av systemløsning for innsamling av tekstiler.

Kostnaden for kommunene er anslått til 12-50 millioner kroner per år i 2035. Ifølge beregningene vil kostnadsøkningen medføre en økning av avfallsgebyret på ca. 5 -20 kroner. Disse kostnadene vil bli overført til husholdningene som en følge av avfallsgebyret og krav om selvkost.

For næringslivet er de totale kostnadene svært usikre grunnet mangelfullt tallgrunnlag, men vi forventer at kostnadene særlig er knyttet til innføring av henteordning for glass- og metall-emballasje. Vurderingene som er gjort tyder på at en vesentlig mengde av disse avfallstypene havner i restavfallet i dag. Dette vil øke næringslivets kostnader med rundt 30 millioner årlig, knyttet til separat innsamling av glass- og metallemballasje.

Rammedirektivet om avfall fastslår at produsentene skal dekke nødvendige kostnader ved separat innsamling og påfølgende transport og behandling av avfallet omfattet av utvidet produsentansvar. For papp- og papiremballasje og glass- og metallemballasje, som allerede er omfattet av produsentansvar, dekker produsenter og importører av emballasje deler av kostnaden. Hvor stor andel av kostnadene ved forskriftsendringen som faller på dem avhenger av hvordan kostnadene fordeles mellom produsenter/importører og kommuner og næringsliv. For tekstilavfall er det ikke innført produsentansvar i dag, men det skal nå vurderes i Norge, og EU-kommisjonen har varslet at det vil komme krav om innføring av produsentansvar i EU/EØS-landene om noen år. Hvordan ulike EU-krav til produsentansvar skal gjennomføres i norsk regelverk utredes i forbindelse med oppdraget fra KLD om å gjennomgå produsentansvarsordningene i Norge.

³ Norsus for Avfall Norge i 2009: Klimaregnskap for avfallshåndtering

Vurderingene av konsekvensene av forskriftsforslaget er beheftet med usikkerhet, men vi mener det er tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at endringene er gjennomførbare og har akseptable kostnader sett opp bidraget til økt materialgjenvinning.

Forslaget innebærer harmonisering med EUs regelverk. Det bidrar til at berørt norsk og europeisk næringsliv får de samme rammebetingelsene.

Forskriftsforslaget søker å utnytte fleksibiliteten i EU/EØS-regelverket ved at det åpner for flere unntak fra kravet om separat innsamling, som for eksempel henting av glass- og metallemballasje samlet og utsortering av metall ved sentralsortering. Det foreslås ikke krav om henteordning for tekstilavfall og park- og hageavfall. Dette reduserer kostnadene betydelig.

Konsekvenser av forslag om endring i forurensingsloven § 34

De fleste kommunene har allerede i dag en form for differensiert avfallsgebyr ved at husholdningene kan velge størrelse på beholder eller hentefrekvens for restavfallet. Det er derfor vanskelig å forutsi hvordan kommunene vil forholde seg til lovendringen og usikkert hvilken modell for differensiert avfallsgebyr de vil velge. Et krav om differensierte avfallsgebyrer vil ikke nødvendigvis medføre store endringer eller konsekvenser i seg selv. En betydelig endring forventes først å komme dersom det gis nærmere bestemmelser i forskrift.

Vedtatte og nye, anbefalte målkrav til utsortering av plast-, mat-, papp-, papir- og glass- og metallemballasjeavfall kan også være med på å utløse avanserte og enda mer styringseffektive ordninger for differensiert avfallsgebyr, med bedre incentiver til riktig kildesortering for innbyggerne. Nylig vedtatte krav om utsortering av plast- og matavfall og kravene om separat innsamling som vi nå anbefaler, innebærer at kommunene må investere større beløp i nødvendig ny infrastruktur. Økt bruk av gebyrdifferensiering kan være et svært viktig og kostnadseffektivt virkemiddel for å sikre at husholdningene bruker systemene på en god måte og at man dermed sikrer god utnyttelse av disse investeringene. Det vil bidra til at Norge nærmer seg EUs materialgjenvinningsmål.

For å illustrere konsekvenser av en type ordning for differensiert avfallsgebyr har Miljødirektoratet analysert en løsning der husholdningene betaler for vekten på restavfallet de kaster. Effekten av en vektbasert ordning for differensiering av avfallsgebyr er estimert til å utgjøre 0,8 - 1,1 prosentpoeng i økt materialgjenvinningsgrad, avhengig av mållår. Effekten er imidlertid basert på konservative antagelser og vil med stor sannsynlighet være høyere. Effekten vil blant annet avhenge av graden av differensiering og hvor mye av avfallsgebyret som differensieres. En slik mulig ordning kan gi en netto besparelse på mellom 230 - 280 mill. kroner årlig. Dette skyldes blant annet at ordningen legger til rette for mer effektiv innsamling av avfallet (tømming ved behov) og reduserte mengder avfall til forbrenning. Det er da tatt hensyn til at ordningen vil medføre kostnader knyttet til investering og drift, blant annet i systemer for veiing av avfall, registrering og avvik og økt tidsbruk til visuell kontroll, kontroll av beholderplassering og oppgradering av abonnementsregister i kommunene.

Anbefaling

Våre utredninger viser at de foreslåtte endringene i avfallsforskriften om separat innsamling og forslaget til endring av forurensningsloven § 34 vil være viktige bidrag for å oppfylle bindende EU-krav til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av husholdningsavfall og husholdningslignende næringsavfall. Miljødirektoratet anbefaler at våre forslag til endringer av avfallsforskriften og forurensningsloven § 34 sendes på høring.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Utredning av forskrift om utsortering, separat innsamling og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper
2. Forslag til endringsforskrift 10a
3. Utredning av forurensningsloven § 34 andre ledd om differensiert avfallsgebyr, med lovforslag
4. Kostnadsberegninger, rapport fra Oslo Economics/Mepex, differensiert avfallsgebyr
5. Kostnadsberegninger, rapport fra Oslo Economics/Mepex, separat innsamlig